

LUÍS FERNANDO VITAGLIANO

## **A CEPAL NO FIM DO MILÊNIO: A RESPOSTA AOS “PROGRAMAS DE AJUSTES” NEOLIBERAIS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de  
Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências  
Humanas da Universidade Estadual de Campinas sob a  
orientação do Prof. Dr. Reginaldo Carmello Corrêa de  
Moraes.

Este exemplar corresponde à redação final da  
Dissertação defendida e aprovada pela  
Comissão Julgadora em:  
15/09/2004.

BANCA:

Prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz (presidente)

Prof. Dr. Álvaro Gabriel Bianchi Mendes

Prof. Dr. Eduardo Kugelmas.

SETEMBRO/2004

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA  
BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP**

**V83c**      **Vitagliano, Luís Fernando**  
A CEPAL no fim do milênio: a resposta aos programas de  
ajustes neoliberais / Luís Fernando Vitagliano. - - Campinas,  
SP : [s.n.], 2004.

**Orientador: Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes.**  
**Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas,**  
**Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.**

**1. Nações Unidas – Comissão Econômica para a América  
Latina. 2. Desenvolvimento econômico. 3. Globalização.**  
**4. Neoliberalismo. 5. Estruturalismo. I. Moraes, Reginaldo C.**  
**Corrêa de (Reginaldo Carmello Corrêa de), 1950- II. Universidade**  
**Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.**  
**III. Título.**

# Agradecimentos

Este trabalho tem uma grande dívida com o prof. Dr. Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes e a ele devem ser dirigidas as primeiras palavras deste agradecimento. Seu papel como orientador foi fundamental para que eu pudesse desenvolver as condições necessárias e realizar este trabalho. Porém, é preciso dizer que seus esforços não significam que escapei de eventuais e possíveis erros.

Agradeço ainda a sempre solícita colaboração do Prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz, não apenas como membro da banca de qualificação, como presidente da banca de mestrado, mas também pelos vários momentos em que apresentou boas dicas e sugestões; ao Prof. Dr. Jaime Cesar Coelho pelas várias sugestões na banca de qualificação; e aos Profs. Drs. Álvaro Gabriel Bianchi Mendes e Eduardo Kugelmas pela disponibilidade em participar como membros da banca de defesa desta dissertação.

Também devo fazer referência, ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH) da Unicamp, onde o trabalho foi desenvolvido. Sem a estrutura institucional de bibliotecas, arquivos, centros de estudos, computadores etc, muitas das informações aqui presentes não teriam como constar.

Igualmente importante de se destacar é o financiamento de uma bolsa CAPES, sem a qual seria inviável a dedicação necessária para realizar com alguma objetividade o trabalho. E a FAEP pelo financiamento para participar do Congresso Internacional de Americanistas que me deu possibilidade de conhecer a sede da CEPAL em Santiago.

Agradeço também ao pessoal da CEPAL, tanto Ricardo Bielschowsky, do escritório do Brasil, quanto José Carlos Mattos, Mikio Kuayama, Viviane Ventura Dias, Mario

Lafuente, Juan Martin, Andras Utoff, Martin Hoppenhayn, Rolando Franco, Carmen Artigas, que me receberam na sede do Chile, concederam entrevistas ou mostraram seus trabalhos, me apresentaram à estrutura de funcionamento da CEPAL.

Agradeço ainda os membros do CEIPOC (Centro de Estudos Internacionais de Política Contemporânea), que deram sugestões, corrigiram desvios e foram companheiros de trabalho. Especialmente a Isabella, Maitá, Luiza e Marcos.

Por fim quero agradecer: aos meus familiares; Arnaldo e Augusta, meus pais, Rita, Silvio, José Arnaldo, João e Marcos, meus irmãos (ainda: cunhadas, cunhado e sobrinhos), pela paciência e compreensão com relação à minha ausência; e aos meus amigos: Marco Antônio e Marlus Alexandre, por tornarem minha convivência em Campinas mais tranquila e confortável. Muito obrigado.

Campinas, agosto de 2004.

# Resumo

A CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina) é o objeto deste estudo exploratório. Serão dois momentos distintos aqui apresentados e tratados: os trinta anos gloriosos do desenvolvimento latino-americano, de 1950 a 1980 – que aparecerão aqui na discussão da “velha CEPAL”; e, depois de 1980, na crise do desenvolvimento latino-americano, quando o neoliberalismo toma a pauta de recomendações e é definido como princípio preponderante para os países em desenvolvimento – a CEPAL aparece nesta fase como a “nova CEPAL”.

Qual o contraste existe entre a “nova CEPAL” e a “velha CEPAL”? O que provocou a ruptura? Quais as diferenças entre um e outro cenário político e econômico? Como a CEPAL reage em relação às recomendações políticas neoliberais? Estas são algumas das perguntas que abordaremos no desenrolar deste trabalho.

Os principais temas da pesquisa giram em torno de dois aspectos: o papel reservado ao Estado nos diferentes momentos históricos de um lado e as teorias do desenvolvimento de outro. Qual então o papel que a CEPAL apresenta ao Estado no final século XX e início do século XXI? Em que medida ele se contrasta com o papel atribuído ao Estado no final dos anos quarenta e início dos anos cinquenta? As mesmas perguntas cabem às concepções a respeito do desenvolvimento econômico: Quais as novas estratégias para o desenvolvimento da América Latina e em que medida se contrastam com as antigas?

As perguntas de fundo que nos levam a este estudo, porém, são mais complexas e indecifráveis: Qual a relação entre idéias e fatos? Em que medida os fatos fazem mudar as idéias? Em que medida as idéias interferem na ação humana?



# Abstract

The ECLAC (Economic Commission for Latin America and Cariben) is the object of this exploratory study. There will be two distinct moments presented and treated here: the “thirty glorious years” of the Latin American development, 1950 to 1980 – which will appear here in the discussion about the “old ECLAC”; and, after 1980, in the crisis of Latin American development, when neoliberalism becomes the guideline for policy recommendations and is defined as the preponderant principle for developing countries – the ECLAC appears in this phase as the “new ECLAC”.

How does the “new ECLAC” differ from the “old ECLAC”? What caused the rupture? Which are the differences between one political economic scenery and the other? And, how does the ECLAC react to the neoliberal policy recommendations? These are some of the questions we will approach throughout this work.

The main issues of our research regard two aspects: on one side, the role of the State in different historical moments, and, on the other side, the theories of development. Which is then the role proposed by ECLAC to the State in the end of the XX<sup>th</sup> century and beginning of XXI<sup>th</sup> century? How does it contrast with the role attributed to the State in the end of 40s and beginning of the 50s? The same questions can be asked about the conceptions of economic development: which are the new strategies for the development of Latin America and how do they differ from the old ones?

The questions that led us to this study, however, are more complex: which is the relation between ideas and facts? How can the facts change the ideas? How do the ideas interfere with human action?





# Sumário:

<b>Apresentação: mapeamento da pesquisa e método .....</b>	<b>3</b>
<b>Prólogo: a CEPAL enquanto instituição.....</b>	<b>11</b>
Organograma da CEPAL .....	17
<b>Introdução e categorias analíticas.....</b>	<b>19</b>
1. Por que a CEPAL?.....	25
2. Diante da vasta história cepalina, que caminhos seguir? .....	32
3. Como encarar esta nova fase dos acontecimentos? .....	38
4. Como pensar a CEPAL enquanto instituição de foco conjuntural? .....	41
5. E, dentre tantas nuances, quais os riscos? .....	46
<b>PARTE A: a “Velha CEPAL”, o “Consenso Keynesiano” e os anos gloriosos do desenvolvimentismo.....</b>	<b>49</b>
<b>CAPÍTULO I – A história da CEPAL revisitada: o Estado como baluarte diante das falhas do mercado .....</b>	<b>51</b>
1. O manifesto da CEPAL.....	55
2. A repercussão das idéias da CEPAL.....	65
3. A consolidação do modelo econômico periférico e sua autocrítica .....	74
4. Anos setenta: da crise anunciada ao esgotamento do modelo substitutivo .....	85
5. Da “Teoria do Desenvolvimento” para a “Teoria da Dependência” .....	94
6. O debate entre a razão dualista versus a razão dialética.....	101
7. A estagnação do pensamento da CEPAL .....	110
<b>CAPÍTULO II – Da vulgarização à deturpação do projeto cepalino de desenvolvimento .....</b>	<b>119</b>
1. Regimes políticos na América Latina e suas transições.....	124
1.1 <i>O populismo</i> .....	125
1.2 <i>Os Regimes autoritários</i> .....	131
1.3 <i>A Democratização</i> .....	136
2. Estudo dos Casos Nacionais .....	139
2.1 <i>Argentina e Chile: os militares a serviço do liberalismo</i> .....	143
2.2 <i>Brasil e México: milagres do crescimento econômico desigual</i> .....	148
<b>Considerações Parciais .....</b>	<b>157</b>

<b>PARTE B: a “nova CEPAL”, a contra-revolução ortodoxa e o “consenso neoliberal” .....</b>	<b>161</b>
---	------------

<b>CAPÍTULO III – Os novos desafios para a CEPAL: virtudes do mercado contra as falhas do Estado .....</b>	<b>163</b>
--	------------

1. A “nova CEPAL” .....	169
2. Anos oitenta e os ajustes de curto prazo recomendados pela CEPAL .....	176
3. As políticas de “ajustes estruturais” do Banco Mundial e FMI .....	185
4. O neoestruturalismo versus o neoliberalismo .....	192
5. A formalização do “Consenso de Washington” .....	196

<b>CAPÍTULO IV – A nova ordem internacional e a reestruturação econômica na América Latina .....</b>	<b>203</b>
--	------------

1. O “conjunto vazio” e a proposta de Transformação Produtiva .....	205
2. O “regionalismo aberto” como estratégia coletiva .....	218
3. Crises do final do século e a necessidade de rever as reformas .....	224
4. Depois das reformas, a vulnerabilidade continua na América Latina .....	228
5. A globalização e a nova compreensão da evolução mundial .....	239

<b>Considerações Finais.....</b>	<b>251</b>
----------------------------------	------------

<b>Bibliografia .....</b>	<b>257</b>
---------------------------	------------

## **Apresentação: mapeamento da pesquisa e método**

Este trabalho destina-se a avaliar a história da CEPAL. Não toda sua história, mas esforça-se para entender sua atuação recente, diante das crises que se iniciaram a partir dos anos 1980. Porém, isso seria difícil de fazer isso sem uma retomada do que foram os anos gloriosos da instituição, que vão desde sua criação até o final da década de 1970. Porque, na fase seguinte, cada vez mais, a instituição perde terreno para os ajustes neoliberais. Deste modo, são em duas partes que se estrutura este trabalho: a *PARTE A* tratando dos “trinta anos gloriosos” de desenvolvimento, entre os anos 1950 e 1980; e a *PARTE B*, que vai desde o início de 1980 até os dias atuais, tratando da hegemonia neoliberal.

Será preciso também uma contextualização da importância do assunto, já que este trabalho não se faz isolado, mas é parte integrante do “Projeto Temático” financiado pela FAPESP – processo 99/09639-5: “Reestruturação econômica mundial e reforma liberalizantes em países em desenvolvimento”.

São duas as vertentes privilegiadas pela dissertação, que darão o eixo central para nortear o andamento das discussões: as teorias a respeito do desenvolvimento econômico e a discussão em relação ao papel do Estado. E, para tratar desses temas, vamos usar outras duas estratégias: i) primeiro, comparando a CEPAL dos anos oitenta e noventa com a CEPAL das décadas anteriores. Isso se justifica pela própria divisão da ordem internacional, quando, em 1980, já não se têm mais dúvidas de que os princípios keynesianos de Bretton Woods foram quebrados. E, ii) A CEPAL diante das recomendações dos organismos multilaterais que formulam estratégias econômicas para que os países da região latino-americana pudessem sair da crise que os contagiou a partir dos anos oitenta. Estamos englobando basicamente algumas das instituições que, assim

como a CEPAL, são oriundas das negociações do pós-guerra e que dominaram a agenda de recomendações para a crise pós-1980: FMI e Banco Mundial.

Mas, antes de qualquer incursão, será conveniente justificar a necessidade de debater a CEPAL no atual contexto internacional, já que a Comissão não conta mais com o prestígio que lhe era atribuído em outros tempos. O mesmo acontece com suas teorias, que agora praticamente não são consideradas em termos de comércio internacional. Também devem ser avaliados os riscos de se encarar um tema tão recente. Tais discussões que vão estar presentes já na *INTRODUÇÃO* da dissertação. Aqueles já iniciados no debate do desenvolvimentismo cepalino podem ignorar o *PRÓLOGO*, que apenas apresenta algumas informações sobre as origens e o funcionamento propriamente dito da Comissão.

No *CAPÍTULO I* discutiremos a história da CEPAL até 1980, seguindo o eixo teorias de desenvolvimento/papel do Estado. Mas não falaremos da história e da teoria da Comissão propriamente ditos, isso Octávio Rodríguez (1981) já fez de forma satisfatória e não nos interessa repetir aqui seu percurso. Tomaremos um rumo diferente: observar a história da CEPAL a partir de seus conflitos internos ou em relação à outras teorias, tanto à esquerda quanto à direita. A idéia é recuperar a CEPAL diante dos problemas que lhe eram apresentados em cada etapa do seu desenvolvimento. Na sua criação, por exemplo, houve um grande debate internacional a respeito do desenvolvimento. E o “manifesto da CEPAL”, de 1949, foi elemento diferenciado neste acalorado debate. Era um momento de despertar de um novo tema das ciências econômicas: as *Teorias do Desenvolvimento*. Tema que teve amplo espaço na então recém fundada *Revista Brasileira de Economia* (1947)<sup>1</sup> sob a

---

<sup>1</sup> 1947 é o ano de fundação da Revista. O debate envolvendo a CEPAL e Celso Furtado começa em 1949, com a publicação do documento organizado por Prebisch: *O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas*.

direção de Eugênio Gudín. Muitos intelectuais de renome internacional escreveram sobre esse assunto e foram traduzidos para o português. Depois, seguindo esta estratégia de privilegiar os embates que a CEPAL provocava ou dos quais era alvo, vamos tratar do artigo de Maria Conceição Tavares para o *Boletín Económico de América Latina*, vol. 9, nº 1, de março de 1964, em que a autora discute o processo de substituição de importações ou industrialização “para dentro”. Este texto é importante porque desencadeia uma série de discussões a respeito dos limites do processo de industrialização por substituições de importações. Parte do resultado dessas discussões foi o texto de Celso Furtado apresentado na coletânea organizada por A. Bianchi, em que o autor prevê uma *estagnación* para o desenvolvimento econômico da América Latina. Esta perspectiva estimula uma resposta de Maria da Conceição Tavares e José Serra e uma tréplica de Furtado, levantando a uma autocrítica de autores cepalinos a respeito do seu próprio projeto de modernização, avaliando os rumos do desenvolvimento via industrialização. Surge então uma revisão da *Teoría do Desenvolvimento* cepalina e de sua pertinência. Falletto e Cardoso, neste contexto, escrevem a *Teoría da Dependência*, fazendo um novo exame do desenvolvimento da região e destacando os laços de dependência. Mas, Rui Mauro Marini, autor pouco lido no Brasil, critica as teorias de Cardoso na *Revista Mexicana de Sociología* e desencadeia um outro enfoque sobre a dependência: a razão dialética (de Marini) contra a razão dualista (de Cardoso e Serra). Encerraremos este capítulo com o trabalho do próprio Rodríguez e sua revisão crítica a respeito do pensamento da CEPAL, aproveitando para uma retomada dos principais pontos discutidos e das principais teorias em questão, mas também mostrando que sua obra foi motivo de controvérsia no *Prefácio* que Raúl Prebisch escreveu.

No *CAPÍTULO II* há um esforço mais conjuntural, retomando os fatos políticos dos anos sessenta, setenta e início dos oitenta. Uma das idéias deste trabalho é mostrar que a

CEPAL, por ser um órgão de avaliação e recomendação de políticas, tem que lidar com problemas conjunturais, mas que não aplica nem financia diretamente suas indicações. Isso deixa a cargo dos governos da região uma relativa elasticidade para trabalharem suas próprias estratégias de desenvolvimento. As situações políticas instáveis e as constantes trocas de regimes políticos deram caráter próprio e localizado à teoria da CEPAL. A ascensão e o declínio do *populismo* na América Latina, os golpes militares e as transições democráticas serão o alvo deste capítulo. Como Argentina, Brasil, Chile e México lidaram com as teorias do desenvolvimentismo e implantaram as idéias em forma de políticas públicas nestes locais? Considerando os distintos regimes políticos, as transições realizadas e as configurações locais dos países, o *Capítulo II* discute a ausência de uma teoria de classes (ou de uma consciência de classes) na teoria CEPAL. Para justificar a escolha deste período como necessário para um tratamento conjuntural, destacamos que não existe época mais conturbada, recheada de oportunidades e desafios para a América Latina, do que o final dos anos sessenta até o início dos anos oitenta. Assim, para trabalhar o comprometimento conjuntural da Comissão, neste capítulo tentaremos destacar as dificuldades enfrentadas, com o objetivo de mostrar os diferentes problemas com os quais a CEPAL se deparou na hora de difundir suas avaliações e fazer valer suas recomendações. Esta hipótese é um dos elementos que nos ajudarão a entender a forte mudança de enfoque pela qual a instituição passou a partir dos anos oitenta e a própria deturpação legada ao desenvolvimentismo.

Encerrando a *PARTE A* do trabalho, faremos algumas *CONSIDERAÇÕES PARCIAIS* a respeito da “hegemonia keynesiana” na ordem econômica internacional.

O *CAPÍTULO III* vai tratar da CEPAL da década de 1980. Suas principais teses, suas principais propostas. As discussões a respeito do ajuste do início dos anos oitenta são

o primeiro tema desta seção, que examina a hipótese da “década perdida”. Há uma nova CEPAL diante dos desafios colocados pela necessidade de “ajustes estruturais”, apresentados pelos organismos multilaterais? Como a CEPAL, acostumada com planejamentos de longo prazo, lida com o curto prazo que exige respostas na crise da dívida latino-americana? Com a audiência dos governos voltada para as agências multilaterais e com os empréstimos externos colocados sob condicionalidades que reduzem a participação do Estado na economia, a CEPAL perde não apenas influência como também força para implementação de suas idéias – já que não se propunha a financiar suas propostas como faziam Banco Mundial e FMI. No processo de diferenciação de uma proposta cepalina para a crise, como contraponto em relação às agências multilaterais, surge o neoestruturalismo cepalino, que rivaliza com o neoliberalismo. Mesmo quando os ajustes não tiveram os resultados econômicos esperados, os *policy maker's* norte-americanos liderados por John Williamson organizam uma conferência em Washington com políticos e homens públicos dos países da América Latina e definiram a agenda para a década de 1990, que nos termos do próprio Williamson é o “Consenso de Washington”

Isso nos interpela para acrescentar uma outra seção: o *CAPÍTULO IV*. Num contexto de internacionalização da economia a entrada das idéias de Fajnzylber foi fundamental para o debate sobre a inserção econômica da América Latina na nova ordem internacional. Surge a proposta de *Transformação Produtiva com Equidade*. O enfoque internacionalizante das novas idéias da CEPAL dá uma outra visão – mais integrada e internacionalizada. Segue-se a isso a sugestão de Gert Rosenthal de um “regionalismo aberto” que vai ser visto como uma tentativa da CEPAL se portar como *intelligentsia* de uma espécie de ação coletiva para que a América Latina enfrente a internacionalização financeira e produtiva. O capítulo ainda apresenta as discussões sobre os impactos das

constantes crises econômicas pela qual passou a região e baseia-se no trabalho de Barbara Stallings e Wilson Peres, *Crescimento, emprego e equidade: o impacto das reformas na América Latina*, onde se chega à conclusão de que as reformas não trouxeram o desenvolvimento esperado. Vai nos interessar, evidentemente, um diálogo com os organismos internacionais do sistema financeiro: Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional. Foram estes os principais agentes ideológicos, financiadores e incentivadores de reformas liberalizantes na América Latina. Finalizamos com uma discussão a respeito da nova interpretação cepalina iniciada na gestão de José Antonio O'Campo (Secretario Executiva da instituição (1998-2003), sobre o tema da *globalização* (documento institucional de 2002): uma defesa de uma certa governabilidade global sobreposta às relações econômicas internacionais. A presença de um secretário executivo ligado aos indicadores sociais da ONU deu um caráter bem mais eclético e social aos trabalhos da Comissão. A tendência deste capítulo tem como pano de fundo destacar as principais diferenças das instituições multilaterais em relação a “nova CEPAL”. Essas duas entidades de enfoque ortodoxo opunham-se às idéias da CEPAL em outros momentos históricos. Mas, diante da crise de desenvolvimento pela qual passou o sistema econômico internacional nos últimos vinte e cinco anos, a aproximação e o embate tornaram-se inevitáveis e as conexões teóricas, uma consequência. A pergunta é: em que ponto está o debate? Resta-nos avaliar em que medida podem ser confundidos os dois enfoques (entre cepalinos e ortodoxos), ou se isso é apenas um mito. Vamos explorar por fim a resposta que cada um deles dá à crise econômica latino-americana que teima em prolongar-se.

O encerramento, dedicado às *CONSIDERAÇÕES FINAIS* pretende apresentar um interessante debate, instigado pelo estudo proposto por Há-Joon Chang, a respeito da



relação entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento, trabalho este baseado nas idéias de List.

Antes de seguirmos adiante, porém, será preciso um parêntese de cunho metodológico.

A base instrumental deste trabalho deve muito à Weber. Suas ferramentas teóricas – como esferas sociais e os tipos ideais, bem como a sociologia compreensiva (buscando o sentido das ações) e o processo de racionalização (adequação de meios e fins) – são pré-condições para o tratamento que baliza este trabalho. Além disso, o projeto de racionalização do mundo moderno penetrou na CEPAL sob a influência de Medina Echevarria – sociólogo especialista em Weber e Mannheim que deu um caráter “ecclético” aos estudos cepalinos.

Porém, quando tratamos das relações entre as idéias e suas implementações, devemos deixar claro que de um lado estão os “tipos ideais” – aqui tratadas as idéias cepalinas como construções teóricas ideais; inspiradas na teoria de Weber – e em outro extremo estão suas materialidades expostas em políticas públicas ou instituições (econômicas ou políticas), respeitando condições sociais localizadas no conflito entre classes e grupos sociais. Cada país definia suas correlações de forças políticas de uma forma localizada, tinha um tipo de relação agro-exportadora com os países centrais do capitalismo e promovia de modo particular sua industrialização. A força e a capacidade com que cada burguesia nacional podia desenvolver sua “revolução capitalista” estava circunscrita a um jogo político local. São fatores importantes que devem ser levados em conta quando seguimos o caminho das idéias às práticas.

Assim, a realização social das idéias da CEPAL recorre a materialidades expressas no conflito de classes. Talvez seja essa a principal contribuição que Marx nos apresenta

neste estudo. Mesmo com o arsenal da sociologia compreensiva de Weber, onde tentamos entender as ações dos sujeitos segundo suas motivações, parece-nos claro que fazemos uma constante volta à realidade: se partirmos da ação para entender o comportamento dos agentes, então a CEPAL construiu “tipos ideais”, formulados segundo uma leitura da sociedade, mas que no seu retorno para a prática social dessas figuras teóricas que expressam aspectos específicos, as teses se desenvolvem não como aparecem nas teorias, mas segundo condições materiais historicamente determinadas.

A título de exemplificação: o desenvolvimentismo é originário da experiência de isolamento comercial entre América Latina e Europa, promovida pela II Guerra Mundial. Usando a nomenclatura weberiana: a CEPAL apreende o processo de choques externos provocados na economia durante o período da Guerra, busca compreender as diversas motivações e fatores de causa e efeito do evento e, a partir daí, constrói uma teoria racional, com meios eficientes e em busca de fins específicos para dar uma solução aos problemas de modernização da América Latina. Essas idéias encontram principalmente nos agentes estatais, mas também nas burguesias emergentes os seus principais condutores. Enquanto teorias essas idéias não têm nenhuma influência na vida cotidiana, mas quando são assumidas por grupos sociais ou classes, passam a ter impactos políticos relevantes. Por isso, as teses da CEPAL em alguns momentos aparecem como um simples conjunto de idéias, diagnósticos e propostas (que os são em última instância), mas em outros casos essas mesmas idéias assumem forças sociais de ideologias transformadoras que têm profundo impacto na vida social. São momentos em que as teorias deixam de ser simples idéias e passam a ser estratégias norteadoras do comportamento assumido por grupos sociais.

## Prólogo: a CEPAL enquanto instituição

Por proposta do Chile, na recém fundada Organização das Nações Unidas (ONU, 1945), surge a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL, 1948). O papel reservado à Instituição era de desenvolver estudos que pudessem apoiar o projeto de industrialização para a América Latina.

A ONU partia do diagnóstico já formulado por alguns economistas do leste europeu e escandinavos – que defendiam a industrialização como processo de modernização das sociedades subdesenvolvidas (entre elas as latino-americanas). Havia já um esboço do diagnóstico de degradação dos preços dos produtos agrícolas. O papel da CEPAL, como uma Comissão provisória da ONU, que funcionaria por apenas três anos, era de levantar mais informações sobre a questão dos preços e esboçar possibilidades de industrialização. Mas, os dados eram escassos e uma das considerações dos técnicos da entidade era de que os países da América Latina precisavam de uma burocracia técnica e especializada que pudesse mensurar minimamente a economia da região.

A chegada do eminente economista argentino Raúl Prebisch, contratado como consultor da Comissão em 1949, para ajudar a preparar o relatório sobre o *desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas* a ser discutido na conferência das Nações Unidas em Havana, 1950, agregou novos elementos às pesquisas cepalinas e deu visibilidade a Entidade. Tamanha foi a presença de Prebisch e tão expressiva foi sua sintonia com os seus dados sobre a América Latina (que se somaram com os da América

Latina trazidos por ele), que o autor logo se identificou com o projeto da Comissão e logo se tornou o seu mais importante ideólogo<sup>2</sup>.

Surpreendente ou não, o relatório da CEPAL escrito para a conferência de Havana, tornou-se um verdadeiro manifesto terceiro mundista, argumentando em favor da industrialização e fazendo referências à desigual polarização das economias em centro e periferia. O relatório foi alvo de intenso debate no mundo acadêmico, entusiasmou muitos pesquisadores e agregou apoio para a manutenção dos trabalhos da instituição. Afinal era o primeiro trabalho sistematizado de pesquisa econômica, com resultados consistentes e argumentação sustentada fora do eixo dos países desenvolvidos.

Em 1952, mesmo a contragosto da diplomacia norte-americana, a CEPAL foi efetivada como uma Comissão permanente da ONU. Prebisch permaneceu no cargo de secretário executivo da Entidade até 1963, no mais longo mandato da história da Comissão.

#### *Estudos Econômicos e formação da burocracia*

A cada dois anos (anos pares) a CEPAL convoca membros de governos dos Estados e realizam um período de reuniões para examinar a atividade econômica da América Latina. Desta conferência publica o seu relatório oficial, em que constam as principais diretrizes da instituição e que vão servir de referência para os pesquisadores da Comissão balizarem seus estudos setoriais ou individuais. O documento tem na figura do secretário executivo o seu principal articulador, bem como seu difusor mais destacado. É a partir das reuniões entre o secretário executivo e sua equipe mais próxima (vice-secretário executivo, assessor especial, diretor do ILPES), que são definidos os assuntos que vão constar na conferência e definida a equipe que vai tratar dos assuntos. Depois de reuniões de acertos parciais, comentários e debates internos um primeiro documento é apresentado em

---

<sup>2</sup> Ver Furtado, Celso. A fantasia organizada, 1995

Conferência das Nações Unidas onde temas sociais e econômicos são debatidos, para depois ser divulgado como opinião institucional e circula pelas comunidades acadêmicas, burocráticas e políticas.

Além dessa publicação principal, todas as *divisões* e *oficinas* da Comissão têm publicações periódicas, sempre respeitando as diretrizes dos Relatórios Bianuais. Outro documento, este anual, de grande importância conjuntural é sobre *Perspectivas Econômicas de América Latina*, que traça um perfil anual da região, fazendo uma avaliação do desempenho do ano anterior para a latino-americana e projetando suas perspectivas para o próximo período. Depois temos os *Cuadernos de la CEPAL*, que podem ser assinados por pesquisadores, grupos de pesquisadores ou pela própria Entidade e tratam-se de textos para discussão sobre assuntos específicos que surgem no calor dos acontecimentos. A crise da dívida externa foi discutida nesta série, assim como o texto famoso de Fajnzylber: *Transformação Produtiva com Equidade*. Por último devemos destacar a *Revista de la CEPAL*, como referência fundamental para difusão das idéias da Entidade. Nela, os pesquisadores cepalinos e seus principais interlocutores realizam um diálogo de idéias e assuntos que fazem parte das preocupações gerais dos governos e dos pesquisadores da região.

Somando-se às publicações, um outro eficiente mecanismo de difusão das idéias da CEPAL, que já teve importância fundamental e destacada, são os cursos de formação econômica e estatística dados pelo Instituto Latino-americano e do Caribe de Planificação Econômica e Social (ILPES), um órgão permanente constituído no início da década de 1960, com identidade própria e que capacita pessoal baseado num programa de cursos. Pensado na década de 1950, os cursos tinham o objetivo de formar e difundir a idéia de planejamento econômico e formar um pessoal especializado em levantamentos econômicos

e estatísticos para suprir a deficiência técnicas das burocracias governamentais dos países da região na obtenção de dados que eram as ferramentas usadas pela Comissão. Os cursos da CEPAL tiveram grande audiência e se transformaram em grandes difusores do seu pensamento. Se não fosse este mecanismo, muitas das teses cepalinas ficariam restritas ao meio universitário e talvez não tivessem adquirido a importância e a audiência que conquistaram em poucos anos depois da fundação da Comissão. O ILPES ainda organiza conferências, seminários ou reuniões de especialistas no desenvolvimento da América Latina, mas sua repercussão é bem menor que em outros tempos.

Os cursos antes funcionavam como formação geral e capacitação profissional pela ausência de faculdades de economia nos países da América Latina. Mas na medida em que essa deficiência foi suprida localmente e as áreas foram se tornando mais especializadas, o curso geral da CEPAL perdeu importância e aos poucos foi sendo substituído pela atual estrutura, mais curta e especializada em alguns temas circunscritos, perdendo força para formar burocratas segundo suas técnicas de planejamento.

#### *Financiamento e Pessoal Técnico*

A principal fonte de financiamento da CEPAL é a ONU, que repassa verbas recolhidas dos países membros. Outra fonte de financiamento da CEPAL vem dos países membros da instituição da América Latina, cada um segundo uma proporção de contribuição. Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, México, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela e outros, num total de 33 membros e sete associados, têm convênios com a CEPAL. Além disso, as oficinas e sedes sub-regionais de Argentina, Brasil, México, Colômbia, Uruguai, América Caribenha e Washington têm escritórios próprios e são um suporte à estrutura central localizada no Chile.

Outra fonte de financiamento que tem a CEPAL é de programas das Nações Unidas focalizados em projetos de interesse das diversas áreas como da UNICEF, FNUAP e PNDU, para citar alguns. Os pesquisadores realizam para estas Instituições estudos encomendados sobre assuntos específicos, contando com a competência e o conhecimento diferenciado de aspectos gerais e circunscritos da América Latina. Neste particular, a Secretaria de Desenvolvimento Social é a mais importante e a que mais recebe encomendas de estudos e efetiva contratos de parcerias para trocas de informações e consultorias. A CEPAL é uma das poucas instituições que tem uma metodologia de avaliação de políticas sociais (observa custos *versus* impacto). Em outros casos, como o da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, por exemplo, seus dados concorrem com dados de Banco Mundial ou Fundo Monetário Internacional, e/ou outras que mesmo com métodos diferentes, acabam por tratar de assuntos afins, tornando-se em alguns casos uma alternativa, em outros, apenas mais uma fonte.

Estimado para 2000-2001, o orçamento total da CEPAL chegou a 90 milhões de dólares. É importante lembrar que a entidade não usa esta verba para financiar projetos práticos. Seu orçamento serve para custear os estudos de interesse geral: são levantamentos, diagnósticos, planos e consultas que não financiam a implementação prática como fazem Banco Mundial ou FMI.

Os funcionários da Comissão são recrutados segundo critérios meritocráticos, como funcionários internacionais da ONU (necessidade de falar dois idiomas estrangeiros, currículo exemplar, experiência diplomática). Internamente há um plano de carreira que respeita tempo de dedicação e desempenho, mas o mérito no ingresso é avaliado segundo subjetividades e necessidades. Não existem concursos classificatórios, por exemplo – a indicação de um país membro pode ser uma via alternativa de entrada e geralmente é usada

para definir postos de liderança. A escolha do Secretário Executivo é o maior exemplo disso, porque passa por um jogo de interesses entre os países membros, onde se definem aliados e descontentes.

As diferenças e os conflitos internos são resolvidos segundo a lógica da América Latina. Diferente do que confabula o senso comum, a CEPAL funciona relativamente independente da ação tanto política quanto financeira dos Estados Unidos, e em muito tempo, significou uma alternativa intelectual às idéias de Washington.

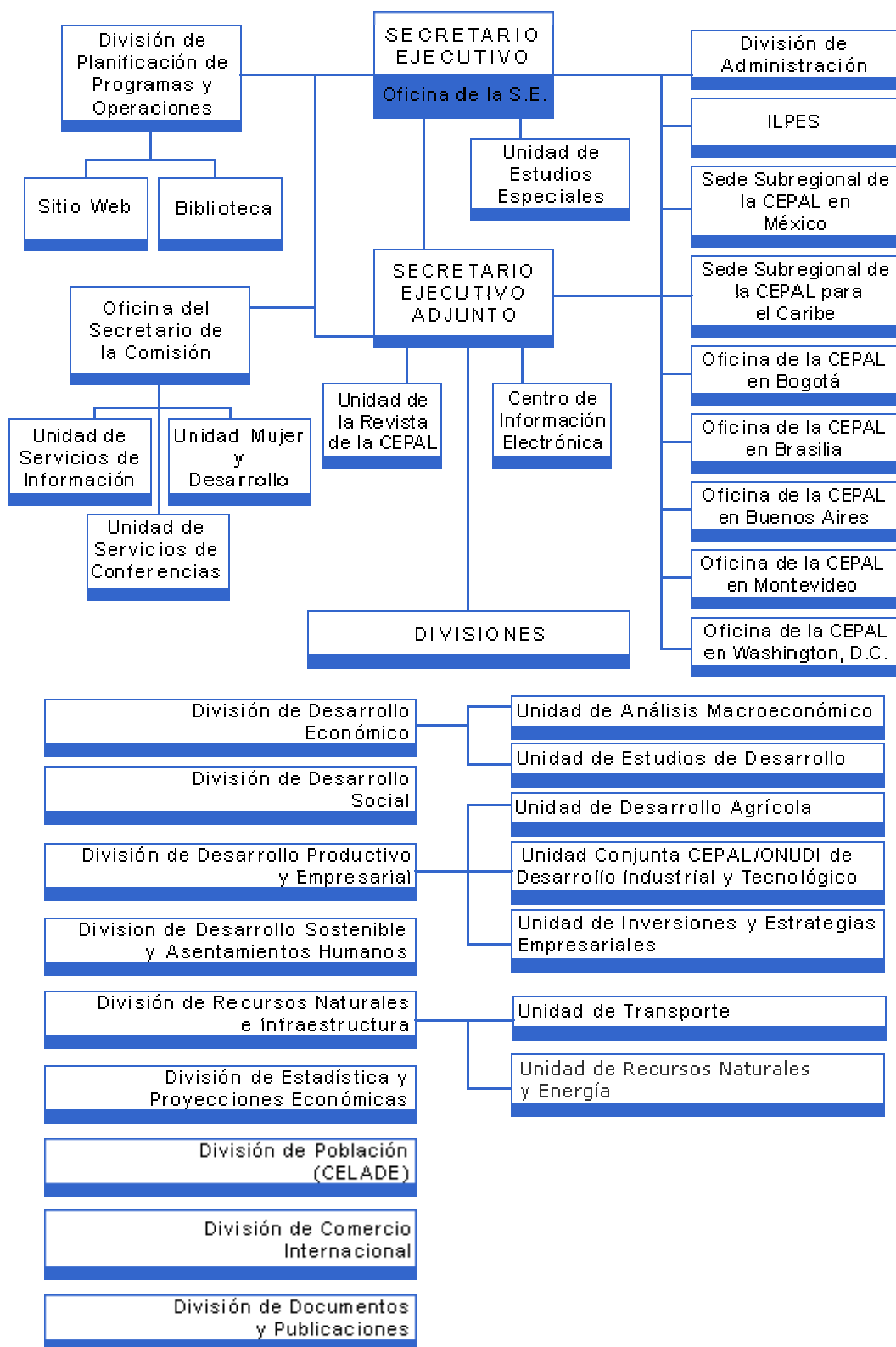
*Secretários Executivos desde a fundação até hoje*

- ✓ *José Luis Machinea* (Argentina) Dezembro de 2003 – **atual secretário executivo**
- ✓ *José Antonio O'campo* (Colômbia) Janeiro de 1998 – Agosto de 2003
- ✓ *Gert Rosenthal* (Guatemala) Janeiro de 1988 – Dezembro de 1997
- ✓ *Norberto González* (Argentina) Março de 1995 – Dezembro de 1987
- ✓ *Enrique Iglesias* (Uruguai) Abril de 1972 – Fevereiro de 1985
- ✓ *Carlos Quintana* (México) Janeiro de 1967 – Março de 1972
- ✓ *José Maria Mayobre* (Venezuela) Agosto de 1963 – Dezembro de 1966
- ✓ *Raul Prebisch* (Argentina) Maio de 1950 – Julho de 1963
- ✓ *Gustavo Martínez Cabañas* (México) Dezembro de 1948 – Abril de 1950

(Fonte: [www.cepal.org](http://www.cepal.org))



## Organograma da CEPAL (fonte site da CEPAL: [www.cepal.org](http://www.cepal.org))





## Introdução e categorias analíticas

É consenso na literatura sobre o final do século XX que importantes mudanças no âmbito econômico aconteceram a partir de 1980, com a ascensão de Margareth Thatcher na Inglaterra e Ronald Reagan nos EUA. Neoliberalismo, monetarismo, financeirização econômica, globalização, muitos são os nomes deste fenômeno que se caracteriza pela liberalização financeira dos fluxos de capitais, abertura da pauta comercial com baixa tarifária ou livre comércio e reestruturação das relações produtivas conhecida como “acumulação flexível”<sup>3</sup>. Foram fenômenos aparentemente distintos que, conjuntamente, deram início a um único movimento internacional de reformulação do capitalismo. Com maior liberdade na circulação de dinheiro e mercadoria, as empresas encontraram novas formas de gerenciamento para a produção, circulação, financiamento e acumulação de capitais. Nada disso seria possível sem uma revolução na tecnologia das comunicações e dos transportes, que reduziu distâncias geográficas e temporais.

É importante destacar também que o eixo de investimentos financeiros, japonês, europeu e norte-americano, que antes de 1980 se concentrava na América Latina, migrou principalmente para os próprios EUA (com o aumento da taxa de juros interna), ou para o leste-asiático, que se tornou o abrigo do novo fenômeno de desenvolvimento no final do século XX.

Evidentemente, estamos tratando de um momento delicado para a economia internacional. Desde 1971 a França promovia uma política deliberada que praticamente obriga os EUA a desindexarem o dólar do lastro ouro<sup>4</sup>. A economia norte-americana

---

<sup>3</sup> Ver Harvey, D. A condição pós-moderna. São Paulo, Loyola, 1994.

<sup>4</sup> Este é o momento onde podemos considerar o começo do fim do acordo de Bretton Woods, dado o final da conversibilidade ouro/dólar.

passava por uma fase em que sofria queda de competitividade internacional. Os japoneses ampliavam sua participação na economia norte-americana seja exportando, criando filiais ou mesmo financiando a produção dos EUA. De outro lado, a Europa promovia sua integração regional. A pergunta que pairava era a respeito da permanência ou não dos Estados Unidos como centro econômico internacional. Mas, com o advento de duas crises do petróleo (1973 e 1979) e a declaração de aumento dos gastos públicos de Ronald Reagan, com o projeto “Guerra nas Estrelas”, o fluxo econômico encaminha-se para os Estados Unidos em grande quantidade, proporcionando àquele país o financiamento necessário para reestruturar suas fábricas e recolocar nas suas empresas a necessária capacidade competitiva.

O fluxo de capitais pelo mundo, a internacionalização das corporações norte-americanas, a emergência de um modelo japonês e a própria alavancada européia fragmentam a centralidade que ocupava os Estados Unidos no cenário econômico ocidental na década de 1970. Porém, as crises do petróleo têm impacto maior em economias como a européia e a japonesa, que são mais dependentes deste recurso natural, que os próprios Estados Unidos, grandes produtores, mas seus maiores consumidores. Além disso, em uma deliberada campanha para reestruturação econômica, o governo Reagan aumenta a taxa de juros interna, tornando-a atrativa para o capital, e procura estimular a indústria tecnológica com a conquista espacial, num típico “keynesianismo de guerra” promovido pelo Estado norte-americano<sup>5</sup>.

As empresas norte-americanas, que principalmente depois da Segunda Guerra tornaram-se cada vez mais internacionais e ganharam filiais por todo o mundo repatriaram

capitais. Fundos de investimento foram criados e o capital internacional ganhou em liquidez. Assim, era vontade dos investidores que o dinheiro tivesse cada vez mais liberdade de circulação para poder aproveitar melhor as oportunidades de lucros financeiros. A mudança interna nos EUA passou a ser considerado o sinal para investimentos. A Internet e o desenvolvimento tecnológico da microeletrônica puderam dar o suporte técnico que esta pretensão demandava, pela velocidade em que podiam ser realizadas as negociações. Estamos com o cenário armado para um outro tipo de economia que passou a vigorar no final do século XX: agora a fluidez do capital torna-se cada vez mais decisiva para o financiamento da produção. A “confiabilidade” do investimento é mais que nunca o termômetro da economia.

Com isso, quem sofre impacto negativo são os mercados menos “confiáveis” porque apresentam mais riscos para o sistema financeiro e porque as vantagens de investimentos em relação aos riscos ficam menores, a própria fluidez se torna o maior risco. O aumento da taxa de juros dos EUA torna menos atrativos os investimentos em países onde a instabilidade econômica é uma preocupação. E o investimento no Terceiro Mundo tem cada vez menor a audiência dos investidores internacionais.

Não tardou para que a América Latina, região tradicionalmente conhecida pela sua instabilidade política e econômica, se visse mergulhada em uma crise de liquidez. Porque se trata disso na crise dos anos 1980. Sem recursos para sustentar avanços nos processos produtivos, já que o capital internacional, que antes era abundante, agora migrava aos montes para os EUA e para o leste asiático (os novos emergentes), e com uma crescente crise no balanço de pagamentos devido ao aumento de transferências na balança corrente

---

<sup>5</sup> Chamo “keynesianismo de Guerra” o estímulo que os governos dos Estados Unidos dão às empresas armamentísticas. Esta tecnologia de ponta, transfere ao setor produtivo, de massas, aporte técnico que dá

em consequência da crise da dívida, a maior parte dos países latino-americanos teve os conhecidos problemas de desequilíbrios macroeconômicos. Em 1982 (quando Argentina, México e Brasil entram no momento mais crítico da crise da dívida), o Brasil era o país mais endividado do mundo e precisou compensar seu desequilíbrio nas contas correntes com aumento brusco de exportações e controle de importações. Fatores que, evidentemente, lhe causara também uma nada agradável crise inflacionária<sup>6</sup>.

O fato é que, durante praticamente toda a década de 1980, o Brasil, assim como a maior parte dos países da América Latina, teve sérios problemas pela ausência quase total de investimentos externos. O capital voltou aos poucos e aproveitando oportunidades que alguns países da América Latina ofereciam depois de seguir uma rígida reforma em suas instituições econômicas financeiras, seguindo recomendações do Banco Mundial e FMI para que seus mercados domésticos fossem mais “atrativos”. Reformas que, aos poucos, foram se estendendo para outras instituições econômicas até que finalmente chegaram às políticas sociais. Tudo para transmitir confiança aos investidores externos. Mesmo assim, o capital investido na América Latina desde os anos oitenta, de modo geral, ainda é, em sua maior parte, oriundo das instituições internacionais de fomento (FMI, BIRD e BID). O capital privado ainda contava com restrições políticas, econômicas ou ideológicas para retomar seu fluxo regular nestes países.

---

capacidade de produção para ampliar a possibilidade de lucro e de produtividade.

<sup>6</sup> Mas é importante reparar que em 1989 já era os Estados Unidos o maior devedor internacional. Nem por isso, este país teve o mesmo rumo dos latino-americanos. Muito pelo contrário, o quadro de endividamento *yanque* era perfeitamente desejável no cenário internacional já que significava abundância de dólares no mercado, facilitando o comércio. Isso mostra que um quadro adverso a um país subdesenvolvido não necessariamente é assim considerado quando se repete em um país desenvolvido. A captação de recursos e o aumento dos juros internos nos EUA são prontamente respondidos pelo mercado. No caso brasileiro, isso pode significar incapacidade financeira e ter um efeito absolutamente avesso ao pretendido: ao invés de atrair capital, pode provocar medo e fuga de capitais.

Diante de um quadro profundamente modificado, a audiência conquistada pela CEPAL, devido principalmente ao modo original com que tratava o problema do subdesenvolvimento, começa a perder importância em meados dos anos 1970 e início da década de 1980. As constantes crises internacionais e a estagnação econômica da América Latina colocam em xeque as idéias cepalinas. É, sem dúvidas, um período de efervescência institucional. Muitas entidades multilaterais (FMI, BIRD, BID, GATT e depois OMC), buscavam mostrar suas sugestões para que os países da América Latina pudessem sair da crise em que mergulharam no início dos anos oitenta. As significativas mudanças na política monetária norte-americana e britânica provocaram reflexos imediatos em termos macroeconômicos e seguiram os mesmos rumos das novas orientações dos organismos multilaterais. E, no movimento das idéias, surgem ortodoxias aparentemente novas, como o chamado Consenso de Washington (1989), determinadas a formular uma política macroeconômica eficiente para que os países da América Latina pudessem sair da crise.

Outro evento destacável para este período é o fato de que alguns dos organismos mudaram seus objetivos e ganharam nova importância internacional. É o caso do FMI e do BIRD, que se tornaram instituições diferentes do que eram nos anos setenta e muito adversas aos objetivos que as criaram no pós-guerra (1944). Não estavam agora apenas preocupadas na constituição de políticas anticíclicas ou no financiamento do desenvolvimento; tornaram-se instituições preocupadas com o funcionamento da ordem econômica internacional e efetivamente ortodoxas nos princípios macroeconômicos. A mudança ocorreu apoiada principalmente pelos EUA, que nos acordos de pós-guerra foram contrários à criação de um órgão que controlasse o comércio internacional. Podemos supor, apenas olhando de relance para estas peculiaridades, que a partir dos anos oitenta impera uma nova ordem internacional e que as instituições internacionais passaram a ganhar novos

papéis e responsabilidades refletindo a retomada da hegemonia norte-americana e cumprindo um papel reservado a elas pela nova ordem pactuada em Washington.

Para além de se perguntar sobre quais os determinantes deste processo de financeirização, a inquietação que mobiliza este trabalho não gira em torno desta pauta. Falar sobre a globalização financeira ou o neoliberalismo não é o objetivo aqui, embora não haja como ignorar o assunto. Porém, não nos interessa neste momento buscar as origens de tais fenômenos. Aceitaremos os acontecimentos como dados. A elevação dos juros internos norte-americanos e o aumento dos juros internacionais são, sem dúvidas, o estopim da crise da dívida em toda a América Latina. Comprometeram, com certeza, toda uma década de desenvolvimento econômico (1980-89), se não quem sabe duas décadas (1980-1999). Mas, são as *conseqüências* das decisões sobre políticas econômicas dos países centrais que nos interessam.

Muito antes de nos perguntarmos sobre os *motivos* pelos quais tais decisões foram tomadas, a preocupação deste trabalho é outra e foge ao mundo das decisões políticas: gira em torno do mundo das idéias, das ideologias. As duas questões básicas que nos mobilizam são: como os acontecimentos das duas últimas décadas do século XX influenciaram na formulação de recomendações de política econômica divulgadas pela CEPAL? E: que rupturas existem com o passado?

Vê-se que os fatos e decisões dos investidores privados e gestores de políticas públicas que culminaram em práticas neoliberais não estão no foco da discussão aqui presente. O que vamos tratar diz respeito às reações de um grupo de pesquisadores que pensam o desenvolvimento da América Latina como uma região diferenciada e sedenta pela superação do seu atraso social, em busca de crescimento econômico, modernização e desenvolvimento.



## **1. Por que a CEPAL?**

Não se trata de fugir do problema imposto pelo neoliberalismo, mas de avaliar o seu alcance. Não foi aleatória a escolha da CEPAL – instituição tradicionalmente conhecida pela sua heterodoxia econômica, de origem keynesiana e construção estruturalista – que sempre foi vista como uma opção às políticas de cunho neoclássico, tentando construir um pensamento a partir da periferia do capitalismo e não aceitando de bom grado as sugestões de políticas econômicas, que estão relacionadas com o contexto de desenvolvimento europeu ou norte-americano, pouco ligadas aos padrões de vida latino-americanos. A CEPAL representava um pensamento original, voltado para os problemas do subdesenvolvimento, centrado nas preocupações dos países capitalistas periféricos e ligado ao contexto da América Latina. Seus estudos levam em consideração estratégias de desenvolvimento para países atrasados socialmente, em um mundo com fortes assimetrias econômicas e em busca de novos meios, não apenas econômicos, mas também políticos e sociais para alcançar os objetivos da modernização.

Além disso, a CEPAL parecia representar o surgimento de um pensamento efetivamente novo. Cunhou novas teorias. Deu corpo e audiência à teoria de Prebisch de centro/periferia e sobre a degradação dos termos de intercâmbio – contrariando assim as teses ricardianas de "vantagens comparativas". Mostrou que na prática ocorria uma perda de renda real dos trabalhadores em países subdesenvolvidos, que não tinham os mesmos mecanismos de defesa que os proletários dos países centrais desenvolveram. Havia nas publicações institucionais cepalinas um questionamento a respeito da aplicação dos diagnósticos econômicos dos países centrais. Estes não eram razoáveis para explicar a economia dos países subdesenvolvidos. O recado era claro: no lado sul do equador havia uma lógica econômica particular. Assim, a CEPAL promoveu algum tipo de inovação no

recente debate da *Teoria do Desenvolvimento* – explicitando que entre os países centrais e os periféricos havia relações sociais e políticas que deveriam ser levadas em conta nas teorias e nos prognósticos econômicos.

Por tudo isso, que apareceu logo nos primeiros anos de funcionamento da CEPAL, a Instituição se tornou um ponto de referência para os estudos da economia do subdesenvolvimento. Sua abordagem ficou conhecida como heterodoxa, transferindo, por contraste, aos economistas adeptos do pensamento neoclássico a denominação de ortodoxos. Estes não viam diferenças entre as economias de centro e periferia, consideravam para todos os países as mesmas etapas para o desenvolvimento econômico<sup>7</sup>. O que a CEPAL fez, na verdade, foi provocar uma relativa “cisão” na teoria econômica, questionando a economia política neoclássica, a partir de uma posição periférica na divisão internacional do trabalho e das novas teorias keynesianas de formulação de políticas anticíclicas. Tudo isso a tornou uma opção e uma referência fundamental para os governos da América Latina, que viam nas suas recomendações de políticas públicas uma saída inovadora para tratar da pobreza, da miséria e do subdesenvolvimento; assuntos que não eram explorados pela economia política ortodoxa.

Assim, recorrendo ao passado para justificar o estudo presente sobre a CEPAL, fica evidente que estamos tratando de uma instituição que ao longo de sua história não foi alinhada às tradições da economia política dominante e que fez da sua existência uma opção diferenciada em relação às outras teorias econômicas que dominavam as recomendações dos técnicos que formulavam políticas. Estudar a CEPAL dos anos 1980 e 1990 é ver como reagiu ao contexto neoliberal e às crises que atingiram os países latino-americanos – que em menor ou maior medida seguiram suas recomendações não

convencionais. A crise dos anos oitenta não é apenas uma crise político-econômica, é também uma crise das idéias keynesianas e desenvolvimentistas. Foi um período em que renasceu a chama unificadora do liberalismo neoclássico como única teoria capaz de dar conta da equação do balanço de pagamento dos países em crise.

Portanto, aqui, mais importante do que discutir as transformações econômicas ocorridas no último quarto do século XX, ou então seus reflexos para a América Latina no final deste século, interessa-nos particularmente como essas transformações tiveram impacto no mundo das idéias. É assim que a CEPAL, como principal instituição de pesquisa para a América Latina, tem papel estratégico nesta verdadeira batalha ideológica.

A Comissão não foge aos problemas de sua época. Tinha muito mais preocupação com o presente do que compromissos com o passado ou com o futuro. Teve também que se modelar e adequar-se ao novo ritmo da economia mundial, bem como à nova ordem desta economia, bastante distinta da que operou nos trinta anos anteriores. Vamos nos centrar na mudança de ordenamento ideológico: como a CEPAL se colocou para atuar no novo cenário internacional? Ou então: como se comportou esta instituição, que historicamente se declarava portadora de um projeto alternativo às recomendações dos países centrais, em um período em que muitos afirmavam não haver alternativas à globalização e à financeirização da economia? Que rupturas a Comissão realizou com as idéias que norteavam suas próprias convicções em tempos passados? Apenas como forma de contraste, as idéias e recomendações do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional vão constar como estratégias que nos ajudaram a descobrir o quanto a CEPAL se distancia ou se aproxima desses organismos, em recomendações, diagnósticos, avaliações e resultados. Assim, usaremos dois eixos de análise: o primeiro é a Instituição em relação a sua própria história e

---

<sup>7</sup> O contraste da CEPAL com Rowston é evidente. Ver. *As etapas do desenvolvimento econômico*.

seus próprios paradigmas; o segundo, a CEPAL em relação a outras instituições internacionais contemporâneas.

É preciso destacar que a análise que consta a partir dos anos oitenta se encontra circunscrita em um período econômico e político especialmente conturbado para a América Latina<sup>8</sup>, em que as mais importantes referências analíticas foram escritas no calor dos acontecimentos e influenciadas pelos impactos imediatos dos resultados. Devemos, portanto, ter o cuidado de não cair em extremismos taxativos que podem, ao invés de ajudar, obscurecer a análise. Antes, eu próprio acreditava que a CEPAL passara simplesmente por uma transformação ideológica: de desenvolvimentista para neoliberal. Depois, olhando com mais cuidado, pude perceber que a conjuntura internacional passou por essa transformação e a CEPAL caminhou no mesmo sentido, como que por inércia. Ainda era algo impreciso. Agora, um pouco mais à vontade com a literatura, percebo que, enquanto instituição, a CEPAL não conta com uma linha ideológica tão rígida e comprometida com fidelidade eterna, mas propõe-se a lidar com problemas imediatos e precisa dar respostas a partir de contextos apresentados segundo um quadro de acontecimentos factuais. Para realizar este trabalho, tenta deixar de lado as ideologias e aplicar conhecimentos econômicos de modo pragmático com o intuito de planejar a América Latina no longo prazo, com políticas anticíclicas e de crescimento econômico. Mas, “deixando de lado” as ideologias, para ter que necessariamente lidar com o curto prazo, não consegue resultados satisfatórios para o planejamento de longo prazo e acaba por ser fígada pela ortodoxia monetária, que por si só é a ideologia contemporânea por

---

<sup>8</sup> Muitos países na América Latina da década de 1980 passavam por ditaduras ou estavam em momentos de transição democrática no cenário político, no aspecto econômico passavam pela celeuma da crise da dívida. Se no aspecto econômico cepalinos como Maria da Conceição Tavares, Sunkel e Enrique Iglesias definem o período como “década perdida”, do ponto de vista político podemos dizer que houve um renascimento democrático e dos movimentos sociais.

excelência. Esta constatação poderia nos revelar uma relativa ausência de autoconsciência histórica, porém, não estamos tratando de uma *pessoa*, mas de uma *instituição*, formada por um quadro de pesquisadores relativamente rotativos, que têm que desenvolver equações conjunturais.

Isso implica em reconhecer que a CEPAL *não é neoliberal* e que também não abriu mão de sua análise estruturalista, mas que, diante do quadro adverso para o desenvolvimentismo, teve que redigir novas sugestões para a superação do subdesenvolvimento na América Latina – assim nasceu o neoestruturalismo que será tratado com detalhes no momento específico. Depois de um período crítico (que pode ser situado nas décadas de 1970 e 1980), a CEPAL sugere novas estratégias para o desenvolvimento econômico e social dos países membros. Para discutir este momento histórico surge uma grande dúvida: há ou não uma “nova CEPAL” em contraste com uma “velha CEPAL”? Esta inquietação surge a partir da provocação de Octávio Rodríguez e outros, em artigo de 1994<sup>9</sup>, o termo neoestruturalista já é explorado de forma diferente das análises que os próprios cepalinos fazem de si mesmos.

Sem dúvidas há uma sintomática mudança, bastante evidente no nível do discurso: de *subdesenvolvimento* para “*em desenvolvimento*”; de *desenvolvimentismo* para *inserção internacional*; de *intervenção estatal* para *economia de mercado*; de *estruturalista* para *neoestruturalista*; de *keynesianismo* para *neokeynesianismo* – definições que se transfiguram associadas à própria evolução da nomenclatura usada nas análise político-econômicas. Porém, a mudança provocada pela nova linguagem dá uma aparência de

---

<sup>9</sup> Ver artigo Rodriguez, Octavio, Burgeño, Oscar, Hunie, Adela e Italluga, Lucía -- Cepal: velhas e novas idéias. In: *Economia e sociedade*, 1995, dez, n° 5. Lá, há uma sugestão a respeito do neoestruturalismo da CEPAL: inserção internacional com primazia do mercado. Sugerindo que a instituição ganha novas idéias com a absorção das teses de Fajnzylber.

subserviência ou de uma transformação mais aguda do que realmente foi. Por detrás das aparências, as mudanças não foram tanto em termos metodológicos, mas analíticos e conjunturais, movidos menos pelas ideologias e mais pela grave crise pela qual passou e ainda passa a América Latina. O grande problema é que o tom do discurso pode muitas vezes enganar. Se considerarmos o momento econômico pelo qual passa a região, as prioridades de investimentos internacionais e as mudanças do eixo de investimentos para o Leste Asiático, a condenação de uma ruptura com o passado pode encontrar atenuantes, um deles é a necessidade de adequar o discurso aos novos paradigmas em vigência, que não eram mais de origem cepalinas.

Se a CEPAL manteve sua tendência de análise estruturalista, de outro lado mudou o eixo de análise junto com a conjuntura internacional, apresentando-se como neoestruturalista na década de 1980, e com mais ênfase em uma adequação internacional do neoestruturalismo na década de 1990. Em alguma medida, despolitizou-se. Octávio Rodríguez chama a nova fase cepalina de neoestruturalismo, fase em que a instituição passou a criticar a relação de poder internacional e a divisão internacional do trabalho de forma marginal. Esta situação não é considerada no seio da instituição, que associa o neoestruturalismo aos ajustes macroeconômicos que recomenda, bem como a incorporação necessária de aspectos do curto prazo<sup>10</sup>. Porém, no início dos anos noventa o aspecto internacionalizante já fazia parte do *main stream* da instituição e, no final dos anos noventa, este processo de adequação da linguagem ganhou fôlego com a chegada de José Antonio O'Campo à secretaria executiva da CEPAL. Os termos da “globalização” e “cidadania” ganharam importância. De outro lado, os documentos da Instituição acabaram por dar

---

<sup>10</sup> Ver Bitar, S. “Neoliberalismo versus neoestruturalismo em América Latina”. In: Revista de la CEPAL, n° 34, 1988.

ênfase a uma governabilidade global nas relações internacionais, buscar uma universalização de direitos e deveres transferindo para esfera econômica postulados sociais da própria ONU. Como receituário ao novo diagnóstico, propôs o fortalecimento dos organismos supranacionais, a criação de novas instituições internacionais e o gerenciamento a partir de programas internacionais que não violassem a soberania, mas que mapeassem o mundo econômico dando sugestões de melhora, bem como restrições aos transgressores.

Para concluir a resposta à pergunta inicial, destaca-se que não estamos tratando de um mero estudo de caso. A idéia aqui é apresentar um sintoma importante a respeito de um processo de constituição de uma ideologia que se fez massacrante e atropelou toda e qualquer tentativa da América Latina de buscar um rumo próprio para que pudesse, além de sair da crise, superar sua condição miserável de subdesenvolvimento. A CEPAL era uma importante alternativa de formulação teórica partida dos recursos materiais e intelectuais da própria região latino-americana. Discutir suas transformações é um modo de observar o impacto das idéias neoliberais, que em alguma medida se tornam consensuais, atingindo até mesmo terrenos supostamente inóspitos.

Porém, é preciso ter claro que tomaremos os cuidados necessários para não cair em uma figura de linguagem – a metonímia, tomar a parte pelo todo. Mesmo tratando o caso cepalino como um sintoma de transformação das estruturas do pensamento econômico, não podemos desconsiderar as eventuais resistências que ocorrem mesmo dentro da própria instituição.

## **2. Diante da vasta história cepalina, que caminhos seguir?**

Sabemos que seria demasiado cansativo, além de desinteressante e fora de propósito, retomar detalhadamente a presença da CEPAL na história América Latina e no contexto da teoria econômica. Teremos como aspecto relevante deste trabalho a CEPAL dos anos 1980-90 e qualquer recuperação histórica tem apenas o propósito de definir de forma mais precisa os acontecimentos ocorridos depois de 1980. Mesmo assim, algum tipo de esforço histórico é preciso, ainda que seja para marcar posições, definir afinidades e buscar parcerias intelectuais, ou para contrastar o passado com o presente. Enfim, é um esforço válido mesmo que para situar melhor o leitor, onde ele possa ter dimensão da força de alguns acontecimentos, ou do sentido de algumas relações e até mesmo da envergadura de determinadas transformações. Digamos que os motivos que nos levam a uma retomada histórica são muitos, porém, os motivos que nos obrigam a fazê-la de forma sintética e distinta do padrão são igualmente importantes.

Para não nos prendermos excessivamente na história da Instituição e, no entanto, reproduzir os momentos mais importantes da CEPAL, escolhemos a seguinte estratégia: contar a história cepalina através dos debates mais polêmicos desenvolvidos dentro da própria entidade, a seu respeito ou em situações em que seus membros participaram ativamente. O eixo central que conduzirá o foco desta discussão gira em torno da questão da modernização, como faz a própria CEPAL em seus anos iniciais. Trataremos aqui modernização como sinônimo de desenvolvimento. Para a CEPAL, desenvolver-se economicamente é o mesmo que modernizar a sociedade. Assim, sem entrar no mérito conceitual da questão, aqui, desenvolvimento econômico tem a mesma importância de modernização. Ou seja, para atingir a modernização, os países latino-americanos precisam de desenvolvimento econômico. E industrialização, por si só, não é sinônimo de



desenvolvimento já que depois dos primeiros vinte anos de trabalho, sobretudo, a CEPAL reconheceu que a industrialização não levava necessariamente ao desenvolvimento. Mas, nos anos cinquenta e sessenta, podemos facilmente identificar modernização com estratégias para a industrialização.

A CEPAL surge comprometida com estratégias de modernização para a América Latina<sup>11</sup>. E, ao longo de toda a sua história, até mesmo sua efetivação, como entidade consultiva permanente da ONU, é alvo de polêmica. As primeiras formulações de Prebisch, como o “manifesto da CEPAL” de 1949, foram motivo de acalorada discussão. Sua estratégia de industrialização como meio para a superação do subdesenvolvimento, as considerações a respeito do comércio internacional e da pouca presença do dólar no mercado internacional levantaram alardes na diplomacia americana, que não via com bons olhos a permanência da entidade. Superadas as dificuldades iniciais, nasce a CEPAL como uma opção de grande audiência dentro da *Teoria do Desenvolvimento*, mas sua doutrina encontraria resistência nos meios intelectuais e políticos de sua época, reunindo muita polêmica em torno de suas idéias.

Uma outra questão bastante discutida e que vai inevitavelmente aparecer no debate é o papel do Estado. Sempre, durante todos os debates nos quais a CEPAL participou ou foi o centro da polêmica, esteve presente uma discussão sobre o Estado. Em alguns momentos a discordância imperava, passando por outras situações em que havia relativo consenso. Mas, não é possível fazer uma discussão a respeito da CEPAL sem ter presente o debate

---

<sup>11</sup> Ver o conceito de racionalização em Weber: adequação de meios e fins. A sociedade ocidental tornou-se a região mais desenvolvida do mundo e se sobrepôs às outras porque reuniu os meios mais eficientes para atingir seus fins. A ciência é uma forma de adequar os meios aos fins, buscando os caminhos mais curtos para se conseguir o resultado desejado. Em alguma medida a CEPAL se propunha a racionalizar o desenvolvimento econômico da América Latina seguindo a estratégia de adequação de meios e fins weberianos – Echevarria, que trabalha na CEPAL traz isso à luz do pensamento cepalino, mas supomos que a própria Comissão já nasce sob este legado característico das Civilizações Ocidentais.

sobre o Estado. Em todo o momento é latente a pergunta: qual o tipo de Estado que está em discussão? Em se tratando de Estado, inevitavelmente há uma intervenção dele no âmbito econômico. A grande questão é: *qual* tipo de intervenção é desejada ou aceita? Mesmo os ultraliberais, que defendem que o Estado deva ser o menos interventor possível, têm para esta instituição um lugar estratégico, ainda que normativo.

Assim, quando as primeiras dificuldades para a instalação de um parque industrial apareceram, a CEPAL atribuiu ao Estado um papel estratégico, sendo que este não se limita apenas a promover políticas públicas, mas poderia também agir diretamente na economia, criando empresas onde a iniciativa privada não arcava com as condições financeiras ou considerava o risco muito alto. Ainda nos anos 1960, contando com uma legitimidade já estabelecida, os documentos da CEPAL tiveram que tratar dos entraves para o desenvolvimento, já que a estratégia de “industrialização por substituição de importações” era a recomendação básica e aceita pelos governos latino-americanos. Neste momento, além das questões como a inflação e o desenvolvimento tecnológico, que eram uma “dor-de-cabeça” para Aníbal Pinto, Celso Furtado, Prebisch e outros cepalinos, eles apostavam no Estado como uma instituição fundamental para responder às lacunas que o processo de industrialização criava. Assim, muitas empresas estatais começaram a funcionar basicamente no setor de infra-estrutura para a nascente rede industrial que emergia.

Mas, já no final dos anos sessenta, uma outra discussão entra na pauta, e o resultado prático dos modelos de industrialização por substituição de importações passa a ser questionado dentro e fora da CEPAL. Uma problemática que cada vez mais ganha rumos próprios, excitando a resposta até mesmo dos marxistas como Rui Mauro Marini, que debate com Fernando Henrique Cardoso e José Serra *na Revista Mexicana de Sociologia* em 1978, a respeito da razão dualista e de seu contraste com a razão dialética. *A sociologia*

ganha definitivamente a pauta da CEPAL, assim como o reconhecimento de que a industrialização não é o único modo de se atingir a modernização. O dualismo (barbárie *versus* civilização) ganha espaço dentro da entidade, que reconhece novos recursos.

Veremos que os acontecimentos foram responsáveis por uma pauta própria e o debate sobre o esgotamento do modelo deu lugar às discussões sobre as sucessivas crises (1971 – desindexação do dólar ao ouro; 1973 – primeira crise do petróleo; 1979, segunda crise do petróleo; 1982 – crise da dívida). São acontecimentos que exigem respostas, diagnósticos e recomendações. O que estava em jogo na década de 1970 e 1980 era a impossibilidade de sustentação de um modelo que vigorou durante os anos anteriores e que, bem ou mal, levou muita esperança de modernização e crescimento para a América Latina. Alguns países, como Argentina e Chile, resolveram apostar em um outro modelo; México e Brasil, resolveram fazer uma opção internacionalizante própria. Assim como o modelo proposto, a própria CEPAL sofreu o ônus do fracasso. O modelo de Estado interventor cepalino é o mais atingido pela crise econômica. A dívida pública e os excessos na ação estatal fizeram das recomendações cepalinas um alvo dos liberais que já, desde 1975<sup>12</sup>, comandavam a economia chilena.

É neste momento que a CEPAL perde contato direto com governos e representantes da classe burguesa. Será conveniente observar como os próprios governos da região assumiram o projeto desenvolvimentismo localmente ou desligaram-se dele associando-se ao neoliberalismo dos *Chicago boy's*. A vulgarização do projeto de substituição de importações foi fundamental para que distintos países com realidades sociais peculiares

---

<sup>12</sup> Embora Pinochet tenha dado o golpe de Estado em 1973, somente em 1975, com a chegada dos primeiros economistas formados em Chicago no comando da política econômica é que o Chile caminha para o processo de liberalização. Entre 1973 e 1975, a ideologia cepalina em alguma medida fazia parte do governo militar.

assumissem um projeto político-econômico similar. Talvez aí resida o mérito criativo do projeto cepalino.

A difusão do pensamento da CEPAL teve seu auge nas décadas de 1950 e 1960 com os governos populistas da América Latina. Os anos setenta representaram uma perda de audiência das idéias cepalinas para a internacionalização dos capitais financeiros na região, que sustentaram gastos excessivos e fortes burocratizações no serviço público. A dependência diagnosticada por Cardoso e Falletto se materializava na dívida externa, que eclode na crise fiscal dos anos oitenta. Sob diferentes regimes políticos, e já com um relativo distanciamento das idéias da CEPAL, como cada país responde aos novos desafios? E a CEPAL, como lida com a queda de audiência para suas idéias? Neste momento será preciso uma estratégia um pouco diferente para explorar a questão, mergulhando a pesquisa em aspectos conjunturais e estudos de caso que fazem um parêntese nas estratégias até então desenvolvidas. Lembremos que a própria CEPAL, nos anos setenta, tratou dos *distintos* modelos que se formavam a partir do intento *geral* de industrialização da América Latina.

Bielschowsky observa que a história dos primeiros cinquenta anos da CEPAL pode ser contada a partir de cinco divisões de temas, cada um com mais ou menos uma década cada<sup>13</sup>: substituição de importações; os entraves do processo de industrialização; os “modelos” ou “estilos” de desenvolvimento; a crise da dívida; a transformação produtiva com equidade. Suas etapas são, em alguma medida, respeitadas por este trabalho. Porém, acrescentaremos a essas divisões um corte mais profundo (um momento de transformação), que atinge a CEPAL, mas que é característico de toda a ordem internacional. Como já

---

<sup>13</sup> Ver seu artigo introdutório da coletânea de documentos que organizou em dois volumes. *Cinquenta anos de pensamento da CEPAL* (2000). Livro e artigo do mesmo nome.

destacamos, o início dos anos oitenta representou uma ruptura da ordem de Bretton Woods, fato que inevitavelmente atingiu todos os organismos internacionais. Um dos objetivos deste estudo será de avaliar em que proporções o impacto das novas idéias atingiu a CEPAL. Portanto, para além das divisões de Bielschowsky, vamos tratar de colocar uma transformação mais radical efetivada no início dos anos oitenta, que se dá a partir do contexto adverso para as idéias da instituição – chamaremos esta fase de “nova CEPAL”, diante da “velha CEPAL” do período anterior. De início, a nomenclatura se justifica muito mais pelo contexto internacional distinto do que por mudanças estruturais ou ideológicas da instituição. Depois, na década de 1990, veremos que a conjuntura se reflete inevitavelmente nas próprias idéias da Comissão.

E é a partir do final da década de 1970, quando a CEPAL perde audiência como instituição de referência para os países subdesenvolvidos, que partimos para uma outra parte deste trabalho, *a Parte B*. Até o final dos anos 1970, narraremos acontecimentos que farão parte de uma retomada histórica e que não têm a pretensão de serem abrangentes e minuciosos, mas de enfatizar o debate a respeito das recomendações cepalinas – de como as idéias são acolhidas e tratadas. Também estamos falando de um período em que a ordem internacional estabelecida em Bretton Woods ainda vigorava, mesmo que enfraquecida. Assim, podemos dizer que até 1980 existia um tipo de ordem internacional keynesiana que vai facilitar uma tomada histórica em conjunto e articulada – um tanto quanto sintética. A industrialização por substituição de importações era uma idéia a se considerar, e o papel interventor do Estado era permitido, respeitando as recomendações do próprio Keynes.

Só a partir dos anos 1980 (momento em que a ordem do pós-guerra é definitivamente quebrada), é que ganha representatividade a idéia de Estado mínimo e não interventor. O projeto de modernização cepalino perde audiência e a década de 1980

caracterizou-se por uma acalorada discussão a respeito do papel do Estado – com as instituições representantes dos países centrais dizendo que o Estado na periferia era um entrave para o desenvolvimento e alguns governos dos países periféricos, de outro lado, defendendo que as ações estatais eram as únicas formas de manter o funcionamento da economia em desenvolvimento. Agora, nesta fase do estudo, as estratégias de modernização não incluem o Estado como ator estratégico. Neste contexto, estudaremos como a CEPAL reage aos novos princípios da economia internacional. Como a própria Comissão define esses princípios e como desenha a América Latina no novo contexto? Qual a concepção de Estado sugerida pela CEPAL? Em que medida seu conceito se diferencia das sugestões de Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial? Quais são suas novas estratégias para o desenvolvimento? Desenvolvimento econômico planificado ainda é sinônimo de modernização? Ainda é necessário promover a industrialização para se alcançar o desenvolvimento? São apenas duas décadas, mas muitas crises e grandes debates: a *PARTE B* se concentra nos documentos e teses da instituição sobre esses temas.

### **3. Como encarar esta nova fase dos acontecimentos?**

Quando falamos do pós-1980, estamos efetivamente diante de um outro período histórico. Já não faz mais sentido tratar da contemporaneidade da CEPAL do mesmo modo como nos ocuparemos da sua história. Muitas teorias estão sendo negadas, conceitos revistos e papéis redistribuídos. É o caso de um novo tratamento. Continuaremos enfatizando a questão do Estado, que merece uma discussão mais atenta. Mas, agora o centro da polêmica não é a respeito dos modos de atuação do Estado ou das estratégias a seguir; a questão passou a ser outra: diz respeito à conveniência das ações estatais e de seus limites diante do reconhecimento da supremacia do mercado. Ganham força *policy maker's*

como Anne Krueger (entre 1982 e 1986 chefe econômica do BIRD), com teses a respeito das falhas do Estado, acusando os governos intervencionistas de serem os principais responsáveis pela crise geral na qual mergulhou a América Latina.

Temos outro cenário internacional – em que a proposta de industrialização por substituições de importação já havia esgotado seu tempo de aplicação e desde o início dos anos setenta perdia gradativamente o sentido. É um período em que a prudência parecia desaconselhar o investimento do Estado na criação de empresas ou na intervenção direta no mercado. Estamos tratando de uma fase em que as “falhas de mercado” são consideradas menores e mais fáceis de se trabalhar em comparação com as grandes falhas que o Estado tinha exibido na América Latina. Além disso, a CEPAL não encontrava saída para a falta de financiamento externo. Durante a primeira metade da década de 1980, não houve praticamente transferências de investimentos para os países da América Latina. Assim, dois dos pilares básicos da industrialização latino-americana (o Estado e o capital externo), não poderiam mais entrar na conta das estratégias de desenvolvimento. Como o projeto de industrialização não havia se completado na grande maioria dos países (com exceções feitas ao Brasil, México e, em alguma medida, na Argentina), por si próprias, as burguesias nacionais não seriam capazes de terminar o projeto de desenvolvimento industrial.

Um outro fator que corrobora para repensar o padrão de desenvolvimento da América Latina é a atitude dos organismos multilaterais (FMI e BIRD). Sem o fantasma da guerra fria e com as moratórias e crises declaradas em 1982-83 e 1986-87, os organismos começaram a exigir garantias de reformas institucionais para a liberalização de financiamentos. Àquela hora, os empréstimos passaram a ter como garantias, além de cláusulas econômicas, reformas nas instituições de Estado. Além disso, criou-se uma nova estratégia para as dívidas, que foram pulverizadas em títulos e lançadas ao mercado

financeiro. Ficava muito mais difícil saber quem era o credor, porque não havia um único credor, mas uma quantidade incalculável de investidores. Isso dificultava qualquer tentativa de renegociação, pois as transações financeiras ficariam vulneráveis aos humores desta entidade “metafísica” chamada mercado financeiro.

Diante deste novo quadro de situações, quais caminhos seguir para buscar o desenvolvimento? Em meio a tantos entraves, Enrique Iglésias, Secretário Executivo da CEPAL em 1981, chegou a declarar que a única alternativa era deixar o tempo passar e esperar que ventos favoráveis voltassem a soprar.

A falta de perspectiva, a crise de idéias e o esgotamento do modelo eram os principais problemas da CEPAL neste período. Enquanto isso, o rolo compressor do monetarismo e das aberturas (financeira e produtiva) fazia cabeças e corações de latino-americanos. Os *Chicago Boy's* eram a nova geração de *policy maker's* formados nas Universidades e *Colleges* norte-americanos que assumiam postos importantes de decisões governamentais. A CEPAL perdia em audiência, influência, poder explicativo e não formava mais os quadros burocráticos de alto escalão dos governos.

A busca de um novo modelo de desenvolvimento passou vazia pelas duas últimas décadas (1980-1990). Também consideraremos aqui esta tentativa como um relativo fracasso da instituição. Mas, como estamos tratando de um trabalho datado, que não vai falar à frente do seu tempo, precisamos destacar que nos últimos anos esses esforços vêm se mostrando bastante exitosos em um outro sentido: se não em encontrar um modelo de desenvolvimento alternativo, pelo menos podem constatar de forma crítica que o atual modelo monetário/neoliberal não trouxe os benefícios prometidos, buscando algumas medidas que possam minimizar os efeitos negativos. Um trabalho que apresenta isso de modo particularmente aprofundado, valendo-se de diversos dados e de um conjunto



invejável de informações, é o trabalho de Barbara Stallings e Wilson Peres (2002), *Crescimento, Emprego e Equidade na América Latina*.

A questão que nos mobiliza, tendo mencionado este quadro da conjuntura internacional, faz referência ao discurso da CEPAL nos anos 1980-90: como a Comissão reage ao contexto adverso ao desenvolvimentismo e à industrialização planejada?

#### **4. Como pensar a CEPAL enquanto instituição de foco conjuntural?**

Pelo pouco até aqui exposto, pode-se perceber que temos muitas nuances na história da CEPAL. Assim, uma pergunta que logicamente pode ser formulada é: como encarar a instituição no decorrer do tempo? Para entender o funcionamento da CEPAL (ou pelo menos deduzi-lo), precisamos observar seu desenvolvimento no universo dinâmico da economia política internacional.

A CEPAL foi criada para formalizar e institucionalizar a pesquisa econômica na região. Assim, nos primeiros anos de instituição, a formação profissional dada pela CEPAL através de cursos de economia foi fundamental para treinar uma burocracia especializada dentro dos serviços públicos latino-americanos. Havia na CEPAL, desde a sua origem, uma vocação para *think tank*, escola formadora de profissionais públicos com um pensamento desenvolvimentista específico. Isto, associado às teses de Prebisch sobre a relação entre centro-periferia e à proposta de industrialização substitutiva de importações onde o Estado tinha papel central, gerou um novo conceito de administração pública nos países latino-americanos. É uma primeira possibilidade de visão a respeito da CEPAL, não apenas como uma formadora de teses e conceitos a respeito da ordem econômica internacional, ou uma agência de levantamento estatístico, mas também como uma escola difusora de pensamento.

Todavia, esta sugestão não esgota as possibilidades de interpretação a respeito da CEPAL. Sua atuação supera a expectativa de formação e difusão a respeito de economia política e suas propostas de estratégias para o desenvolvimento econômico a puseram em uma posição diferenciada enquanto escola de pensamento. Em Celso Furtado ecoa a doutrina de Mannheim, para explicar o papel cepalino na dinâmica latino-americana de modernização. Segundo ele, a CEPAL era como uma *intelligentsia* que fornecia subsídios cognitivos aos grupos sociais. Era a instituição portadora do conhecimento e o transmitia a grupos nacionais da América Latina que o aplicavam na forma de política pública. Assim, delimitava-se também a atuação da CEPAL, que não teria por objetivo a implementação de políticas, apenas fornecer subsídios técnicos e teóricos para que os grupos sociais e políticos pudessem aplicar as políticas em busca do desenvolvimento. Este tipo de interpretação a respeito dos objetivos e limites da CEPAL vai ser útil principalmente no momento em que formos discutir os anos setenta, quando muitas das teses e recomendações cepalinas foram apropriadas de modo particular pelos executores nacionais de políticas públicas – fato que ajuda a “inocentar” a instituição pelo fracasso do desenvolvimentismo. De qualquer maneira, interessa-nos apreender, nesta introdução, que esta interpretação mannheimniana é uma segunda maneira de se ver a CEPAL.

Depois, podemos radicalizar a interpretação e considerar a CEPAL como uma “fábrica de ideologias”. Esta é uma interpretação marxista, que vem de Toledo (1997), quando analisa o ISEB no Brasil. Podemos reconhecer que nem sempre foi assim, ou que ver a CEPAL como uma instituição de difusão de ideologias é um certo exagero. Porém, há de se reconhecer que em alguns momentos (ainda que bastante curtos) da história da instituição, houve tamanha influência, nos governos, que a CEPAL funcionava como um escritório de produção de idéias e programas que, mais do que os próprios representantes de

grupos ou classes, fazia política de Estado e tornava o próprio Estado como principal ente atingido pelas suas idéias. Esta tese pode nos ajudar a descrever o auge da atuação das idéias da CEPAL na América Latina, no final dos anos cinquenta e início dos anos sessenta. Além disso, conta com uma vantagem sobre a idéia de Rodríguez<sup>14</sup>, porque trata a ideologia presente em uma instituição como uma parte constituinte e indissociável de toda sua história. Rodríguez, por outro lado, associa à CEPAL uma representação de classes. Apresenta a Comissão como uma “versão econômica do populismo”, mas a Instituição sempre optou por não se vincular diretamente a nenhuma classe social ou movimento político. E, se privilegiou a burguesia e o proletariado, isso se deu pela via de um projeto nacional, a partir da planificação, e não por sua ideologia supostamente burguesa. Tratando o comprometimento da CEPAL com a industrialização como uma relação direta com as ideologias, servindo como alimento que dava aos grupos suporte, ignoramos que a Comissão não escolheu nem escolhe portadores na sociedade civil e sim nos governos. O problema é que os governos são resultados das disputas sociais, deste modo, alguns se aproximam da CEPAL, outros a ignoram.

Por último, uma recente maneira de ver a CEPAL nos parece bastante interessante: como uma entidade coordenadora de interesses coletivos. Nesta interpretação, de Viviane Ventura Dias (1998), a CEPAL aparece como uma instituição agregadora de um pensamento coletivo para a América Latina – uma entidade “gerente” da ação racional. Podemos ver que realmente, em algumas situações, a Comissão tem funcionado como “gerente” de conflitos, porém isso se fez de modo muito raro na história latino-americana. Mesmo quando Gert Rosenthal sugeriu o “regionalismo aberto” – uma inserção da América

---

<sup>14</sup> A CEPAL e a teoria do Subdesenvolvimento da CEPAL, 1981.

Latina na ordem internacional como bloco homogêneo – sua idéia ficou muito mais presente em seus relatórios e discursos ou documentos da CEPAL do que foi assumida como política pública. Neste mesmo tempo, final dos anos oitenta, o FMI tinha 19 acordos em tramitação com países da América Latina, com 14 formatos diferentes. Não havia, portanto, no nível econômico, qualquer tipo de coordenação coletiva, nem gerenciado pela CEPAL, nem mesmo articulado entre governos latino-americanos.

Mas, todos estes modos de ver a CEPAL podem se confundir e, em alguma medida, nenhum exclui radicalmente o outro. A CEPAL foi, a cada momento de sua história, um tipo de instituição, muito preso evidentemente à necessidade do momento. O que buscamos aqui, não são, porém, essas nuances, mas um modo único de se ver a presença da CEPAL no âmbito das instituições internacionais. Neste sentido, não seria conveniente parafrasear Thomas Kuhn (*A estrutura das revoluções científicas*), mas sua contribuição para a história da ciência não pode ser esquecida: a CEPAL, num primeiro momento, pode ser visto como uma instituição revolucionária<sup>15</sup>, porque questionou o paradigma vigente de "vantagens comparativas" para os países agrícolas. Mas, com a ação dos neoclássicos que propagaram a negação das teses cepalinas no início dos anos oitenta, supõe-se uma forte contra-revolução em relação aos avanços conseguidos. Negando a CEPAL e suas propostas, a economia política ortodoxa estava negando a tese da industrialização e do protecionismo. Mesmo a própria CEPAL se rendeu à hegemonia ortodoxa e a economia política dominante recuperou a divisão internacional do trabalho como verdade. Todo o trabalho de Prebisch a respeito da interdependência deu lugar a uma nova dependência, muito mais volátil e especulativa.

---

<sup>15</sup> Entender “revolucionária” no sentido que dá Kuhn ao termo.

Com ressalvas, este nos parece ser o caso em que podemos usar seletivamente as contribuições de Kuhn para enfatizar apenas que a ciência é um terreno em conflito – ainda maior em se tratando das ciências humanas – que definem paradigmas segundo escolhas políticas e ideológicas, sem a estabilidade aparentemente proporcionada pela resistência segura que os fatos naturais concedem aos físicos, biólogos ou químicos. Se não podemos tomar como referência direta a leitura que Kuhn faz do mundo social (porque em ciências humanas os paradigmas não têm o mesmo poder que nas “ciências duras”), este pesquisador da história da ciência tem idéias que nos ajudam a sustentar que a CEPAL passou por dois momentos históricos distintos: primeiro, como representante de uma relativa “revolução científica” e, segundo, como representante de um pensamento ultrapassado, defensora de um modelo em desuso.

As recomendações de Sara Babb, a respeito de Kuhn e da especificidade das humanidades, parecem pertinentes e dignas de reprodução, para não incorrermos em precipitações:

“Las economías son construcciones por completo humanas, estructuras sociales que evolucionan y cambian con el tiempo y, por eso, requieren nuevos conjuntos de herramientas analíticas e ideológicas que les den sentido. Mientras que los físicos de Kuhn acumulaban conocimiento acerca de un mundo externo inalterable hasta que era inevitable una transformación paradigmática, los paradigmas de políticas económicas a veces reflejan cambios en el ambiente externo.” (Babb, Sara. *Proyecto México: Los economistas del nacionalismo al neoliberalismo*. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

Por fim, aproveitando este gancho, vamos fazer é uma paráfrase dos termos usados por Octávio Rodríguez recentemente, sobre as novas idéias da CEPAL – supondo daí que a “velha CEPAL” era a instituição portadora da tese que provocou uma revolução científica na economia política internacional. A “nova CEPAL”, entretanto seria uma instituição que busca recuperar sua audiência, adequando seu pensamento à nova ordem internacional e aos paradigmas contra-revolucionários.

O principal motivo de uma reinterpretação da influência da CEPAL recupera Mannheim e Toledo. Tanto um quanto outro viam a CEPAL apenas como portadora de idéias (ou nos termos marxistas de Toledo: uma “fábrica” que “vende” idéias), mas que não as executa – apenas apresenta pensamentos para que outros os possam colocar em prática. O problema é que, a partir do momento em que a CEPAL abandona o desenvolvimentismo e passa a defender a inserção internacional, muda também o grupo que tem interesse nas suas idéias. Mas sua adesão tardia à internacionalização da economia a deixa com pouco espaço na difusão das idéias. O campo de defesa do internacionalismo já estava suficientemente preenchido pelos relatórios do Banco Mundial e do FMI e suas recomendações já são amplas o suficiente para que não se precise ouvir da CEPAL outro discurso. A CEPAL só volta a contar com alguma importância quando, em meados dos anos noventa, passa a questionar a inserção em curso e descrever o modo alternativo pelo qual os países subdesenvolvidos deveriam se inserir futuramente na ordem internacional. A instabilidade crescente da crise social sugere um discurso mais prudente em relação à internacionalização – discurso que encontra eco nos recentes documentos da CEPAL. Sua principal contribuição é a busca por *brechas* heterodoxas entre os programas de ajustes ortodoxos nas economias. Não deixa de ser uma nova tentativa da CEPAL para buscar estratégias para o desenvolvimento. De outro lado, o respeito aos princípios estabelecidos pela contra-revolução científica – as vantagens comparativas e da divisão internacional do trabalho – ainda são evidentes.

##### **5. E, dentre tantas nuances, quais os riscos?**

Sem dúvidas, este trabalho pretende atribuir à CEPAL uma continuidade temporal, uma dada historicidade, com a qual muitas vezes os próprios pesquisadores e diretores da

Instituição não estão preocupados. Dizem que é muito freqüente, entre intelectuais, encontrar mais lógica na história do que ela realmente tem e atribuir a fatos distantes um sistema racional que nem sempre os acontecimentos no calor do momento foram capazes de articular. Articular a história da CEPAL supondo que suas teses, seus diagnósticos, suas estratégias e suas recomendações são um contínuo temporal tem como risco atribuir à instituição uma lógica maior do que ela própria pretende para si.

Sabendo deste risco, procuraremos evitá-los. Como ilustração (pois trataremos melhor deste evento na ocasião oportuna), pode se citar o caso da publicação de Octávio Rodríguez (1981): *A CEPAL e a teoria do subdesenvolvimento*, quando o autor acusa a Instituição de populista. A tentativa de Rodríguez tem resposta direta de Prebisch, no próprio prefácio do livro. Acusar as propostas da CEPAL de populistas na sua fase mais crítica, em 1980, é cômodo, porém não explica toda a influência que a instituição desempenhou na América Latina. Prebisch reagiu de modo severo a essa acusação que, a seu ver, nada tem a ver com a história cepalina.

São riscos desse tipo que pretendemos evitar aqui, tomando uma atitude compreensiva. Mesmo que nossa postura em relação ao objeto deva ser crítica, não podemos separá-lo de seu tempo e de sua história, das respostas que se vê obrigada a apresentar diante dos desafios, que a cada momento se renovavam. Sem ter em mente a recente história econômica da América Latina e os desafios pelos quais a região se propôs, uma interpretação da CEPAL pode nos levar a entendimento distorcido a respeito de suas sugestões.

Não podemos, portanto, fazer de nossos anseios por determinadas respostas os anseios da CEPAL. Seu caráter pragmático e conjuntural deve ser entendido aqui no sentido pleno das palavras. Era uma instituição que se propunha a fazer recomendações de

política econômica. Independentemente do governo que se estabelecia em um país, os conflitos de poder não foram um empecilho para que as recomendações da CEPAL fossem apresentadas. Por isso, em se tratando de América Latina, o diálogo da CEPAL com muitos governos militares era inevitável. Não se trata de dizer que a CEPAL era favorável a regimes militares ou ao autoritarismo. A entidade foi consultora em muitos países, procurando não se envolver com a política local e fazendo análises estritamente econômicas e sociais.

Estariamos cometendo um erro grave se, depois de todos os problemas que vieram a afetar a América Latina, “culpamos” a CEPAL pela sua ocorrência. Mesmo que a história tenha sido diferente do prognóstico estabelecido pela Instituição, a quantidade de variáveis não controladas por ela ameniza sua responsabilidade. Temos o vício de, algumas vezes, agraciados pelo desenrolar dos acontecimentos, olharmos a história a partir dos seus resultados. Isso nos faz contar a história a partir dos vencedores, e não nos permite ver claramente as batalhas travadas. Na batalha em relação ao desenvolvimento da América Latina, as recomendações originais da CEPAL perderam sentido, porém isso não invalida necessariamente as teses apresentadas. Muito do que se criou em termos teóricos ainda é válido e não deve ser jogado no mesmo vazio que as atitudes “populistas” dos governos. A teoria cepalina pode não representar uma outra teoria econômica, mas talvez signifique um avanço na compreensão da própria teoria econômica vigente – melhorava a compreensão de certos aspectos do comércio internacional. Diferente do que muitos supõem, as teses de Prebisch sobre o protecionismo não visavam estagnar o comércio entre nações, mas para torná-lo mais eficiente, menos assimétrico e aumentar sua capacidade. O protecionismo não era uma forma de restringir o comércio, mas uma maneira de impulsionar os países da América Latina a fazerem parte das trocas com mais vitalidade.



# **PARTE A: a**

**“Velha CEPAL”, o “Consenso  
Keynesiano” e os anos  
gloriosos do  
desenvolvimentismo**



## **CAPÍTULO I – A história da CEPAL revisitada: o Estado como baluarte diante das falhas do mercado**

Vamos discutir nesta seção dos primeiros trinta anos da CEPAL, quando surge na Conferência de Havana de 1950 o manifesto da CEPAL, até 1979, com a segunda crise do petróleo e a chegada de Thatcher no poder Britânico e a eleição de Reagan nos EUA. São os anos em que impera a ordem internacional de Bretton Woods, onde há um relativo controle do comércio internacional e dos fluxos de capital financeiro por parte dos organismos nacionais e internacionais. Trataremos de dar atenção especial ao papel que o Estado desempenhou na economia. Não é uma opção particular ou aleatória, mas se faz necessária a pela centralidade com que esta instituição é tratada nos países atrasados. Acreditava-se que, para alcançar o desenvolvimento econômico, o Estado tinha que desempenhar um papel de vanguarda na economia e locomover, assim como acontece na lógica férrea, os diversos setores (ou vagões) da economia, com uma ação propulsora.

Um outro elemento que vai nos cobrir a atenção nesta primeira aproximação: o *projeto* de desenvolvimento. Com o aumento da audiência da CEPAL, os projetos de desenvolvimento ganham espaço na América Latina. Estamos tratando de estratégias para a modernização. Aqui, para esclarecer, seria importante recorrer a Weber, quando se trata de uma ação racional. Weber propõe que as ações humanas sejam vistas como racionalizadas (adequação de meios e fins). É um modo de planejar a ação para conseguir dela o resultado desejado o máximo de resultado positivo possível. Assim, o homem planeja antes de executar uma ação. Marx, no livro I do *Capital*, também faz referência a isso, quando diz que o que distingue a pior das casas construídas por um homem de uma perfeita colmeia é que o homem planeja antes de realizar sua ação, e a abelha a executa de modo instintivo.

Assim, o modo de melhor tirar proveito dos resultados, voltando novamente a Weber, é buscando os meios mais eficientes para se executar uma ação: planejando. Adequando este raciocínio ao contexto da América Latina, a pergunta que se colocou antes mesmo da criação da CEPAL, ainda na recém fundada ONU, era: quais os meios de se avançar para a superação do atraso latino-americano?

Era uma questão a respeito do progresso ou da modernização que tanto caracterizou o pensamento europeu do final do século XIX e primeiro quarto do século XX. Adequada à região da América Latina e depois do trauma de duas guerras mundiais e uma crise econômica de magnitude internacional, grandes nomes da *intelligentsia* se perguntavam como evitar que a pobreza e a degradação social pudessem ser condições para que novas insurreições sociais pudessem abalar a ordem internacional que estava em discussão. Para avaliar essas questões na América Latina, uma comissão econômica foi proposta pelo Chile. Criou-se a entidade experimental (funcionaria por três anos), em 1948. Um ano antes foram criadas: a Comissão Econômica para a Ásia e Extremo Oriente e a Comissão Econômica para a Europa (1947). Uma Comissão Econômica para a África só foi criada em 1958. Mas, entre todas as entidades, a única que teve algum êxito enquanto entidade autônoma que se propagou para além dos levantamentos estatísticos foi a CEPAL, que já em 1949 lança as bases para o seu fortalecimento enquanto instituição autônoma.

Atribui-se o sucesso inicial da CEPAL à figura de Prebisch, que forneceu a base teórica para os primeiros documentos da entidade. Seu prestígio e experiência conquistados a partir da criação e direção do Banco Central da Argentina (1935-1943) lhe proporcionaram muitos subsídios para discutir a situação latino-americana. E Prebisch encontrou na CEPAL uma estrutura institucional que poderia lhe fornecer levantamentos

continentais, proporcionando dados para lapidar, comprovar e generalizar suas teses a respeito da relação Centro–Periferia, que já vinha trabalhando há algum tempo.

Não vamos entrar no debate a respeito da efetivação da CEPAL enquanto instituição permanente da ONU. Partiremos, sem rodeios, para as teses da instituição, difundidas naqueles primeiros anos e a polêmica gerada em torno delas. Eram momentos em que não havia consenso a respeito do modo com que se propõe o desenvolvimento de regiões atrasadas. O relatório da ONU que serviu de base para o primeiro documento oficial da CEPAL já chamava a atenção para as quedas de preço dos produtos primários no comércio internacional. Foi nesse relatório das Nações Unidas que se sustentaram as primeiras idéias e principais teses da CEPAL.

“A desfavorável tendência a longo termo nos preços de artigos primários, em relação às manufaturas, tem significado, obviamente, um contínuo aumento da quantidade de artigos primários que um país deve fornecer, a fim de obter uma determinada quantidade de bens para o seu desenvolvimento econômico. A pressão do preço sobre os artigos primários, típica das depressões industriais, reduz drasticamente a quantidade de artigos que um país subdesenvolvido pode adquirir, em troca de suas exportações, no exato momento em que, não fora essa circunstância, ele poderia obter prontamente os artigos de que necessita para seu desenvolvimento econômicos.” (Relatório da ONU sobre a América Latina, in: *Revista Brasileira de Economia*, 1949, p.21)

É importante observar que o problema da discrepância entre o comércio de produtos industrializados e agrícolas já está presente nas reduções da ONU, chamando a atenção para o movimento decrescente dos preços das matérias primas. Mas, não havia uma formulação como futuramente sistematiza a CEPAL, de uma tendência geral, nem há uma tentativa de explicação a respeito do movimento que pudesse explicar este fato. Neste aspecto, o primeiro relatório cepalino foi um avanço em relação ao que se discutia em termos de comércio internacional.

Também deve ser destacado que a preocupação das Nações Unidas, para não reeditar o fracasso da Liga das Nações, era de criar um sistema de livre comércio mais

equitativo e que não provocasse, pelo seu movimento, algum tipo de distúrbio social que mais uma vez pusesse em perigo a paz internacional. Portanto, a ONU, mesmo nascendo para garantir a vigência do “livre comércio” pós-guerra, preocupava-se em gerenciar a liberdade de trocas como um instrumento de melhoria do sistema de distribuição de renda e consumo. O livre mercado tinha, então, um fundamento político-social a ser difundido para dar mais equilíbrio ao comércio internacional ao mesmo tempo em que políticas nacionais o defendiam de possíveis conseqüências indesejadas. Daqui resta-nos destacar que foi afastada a defesa apologética do livre comércio, porém isso não significou uma opção pelo fechamento das fronteiras comerciais, mas uma nova estratégia de comércio que acentuasse o equilíbrio no comércio internacional entre centro e periferia.

“As melhorias das relações do comércio exterior, isto é, da relação entre preços de exportação e preços de importação, afetam a renda nacional dos países sub-desenvolvidos tão definitivamente quanto o aperfeiçoamento tecnológico, os aumentos do nível de emprego, ou mais produtivas, tal como se dá no processo de industrialização. Conversamente, uma piora nas relações de trocas tem o efeito de anular as situações favoráveis que ocorrem. Uma alteração favorável nas relações de troca – porque ofereça a oportunidade de se obter maior quantum de importações, com determinado quantum de exportações – habilita o país sub-desenvolvido a obter o anterior quantum de importações com menor quantidade de exportações e a utilizar os recursos domésticos assim liberados no desenvolvimento as importações extras obtidas com o anterior quantum de exportações. Em ambos os casos, portanto, o desenvolvimento econômico pode ser promovido por uma alteração favorável nas relações de troca, isto é, uma alta dos preços de exportação, em relação aos preços de importação.” (Relatório ONU, 1949, p.31)

Assim, não é verdadeiro pensar a CEPAL como resultado de uma ideologia que foi criada para defender o nacionalismo contra as relações internacionais, interpretação muito freqüente. O projeto nacionalista, em certa medida, passou às margens da instituição, sem que ela se fizesse de acordo ou contrária a isso. Porém, desde o relatório base vindo da ONU, o objetivo de estudo da CEPAL, no que concerne à economia foi de estudar formas de desenvolvimento nacional para uma melhor inserção dos países da América Latina no

comércio mundial e que pudesse extrair destas formas mais equilibradas de desenvolvimento e melhora das condições de vida dos cidadãos latino-americanos.

“Uma melhoria nas relações de troca, do ponto de vista de um grupo, por definição equivalente a uma piora nas relações de troca do outro grupo. Todavia, não se deve pressupor que as conclusões da seção precedente necessariamente se apliquem, em sentido inverso, aos países mais industrializados. Sua estrutura interna e seus problemas domésticos são muito diversos dos países sub-desenvolvidos.” (Relatório ONU, 1949, p.34)

Veremos a seguir como essas propostas e sugestões da ONU foram desenvolvidas pela CEPAL, de forma original e à luz das experiências brasileira, argentina e mexicana, durante o período da recessão da guerra. Trata-se de perceber que, durante o período de incapacidade de importação de manufaturas, há uma incipiente atividade industrial aproveitada pelo precoce desenvolvimento urbano de algumas regiões e que através dessas condições artificialmente proporcionadas pelas guerras difundiram-se as idéias para promover produção e o comércio interno de bens industriais. Esta oportunidade aproveitada por alguns grupos dentro de poucos países latino-americanos foi a experiência que deu suporte ao projeto político capitaneado pela CEPAL e que se tornara uma verdadeira “revolução científica”, enfraquecida atualmente, pelas bruscas mudanças do comércio internacional e pelo modelo de produção flexível.

## **1. O manifesto da CEPAL**

Prebisch foi contratado como consultor para a elaboração do documento que a CEPAL levaria para ser discutido em Havana. Ficou acertado pela ONU os relatórios da comissão deveriam contemplar a justificativa da industrialização da América Latina. Neste bojo, Prebisch aparece com uma idéia que ia além da discussão industrializante. Há, neste

documento inaugural, o questionamento de um aspecto consensual da teoria do comércio internacional: a teoria das vantagens comparativas.

“Em matéria de economia, as ideologias costumam acompanhar os acontecimentos com atraso, ou então sobreviver a eles por demasiado tempo. É certo que o raciocínio concernente aos benefícios econômicos da divisão internacional do trabalho é de incontestável validade teórica. Mas é comum esquecer-se que ele se baseia numa premissa que é terminantemente desmentida pelos fatos. Segundo essa premissa, o fruto do progresso técnico tende a se distribuir de maneira eqüitativa por toda a coletividade, seja através do aumento correspondente de renda. Mediante o intercâmbio internacional, os países de produção primária conseguem sua parte desse fruto. Sendo assim, não precisam industrializar-se. Ao contrário, sua menor eficiência os faria perderem irremediavelmente os benefícios clássicos do intercâmbio.” (Prebisch, R. Introdução aos Estudos econômicos de la América Latina, 1949, publicado em Bielschowsky, R. (Org.) *Cinquenta anos de pensamento da CEPAL*. Record: Rio de Janeiro, 2000. p.71)

O manifesto parte do que é aceito pela comunidade econômica a respeito do comércio internacional. As teorias ricardianas de vantagens comparativas evoluíram no estágio neoclássico até se chegar a conclusão de que o intercâmbio comercial distribuía eqüitativamente o progresso técnico. Assim, o livre comércio (mais do que vantagens mútuas), ganhou *status* de civilizatório, levando através das trocas internacionais, o progresso técnico a todos os países. Mas Prebisch remenda:

“A falha dessa premissa consiste em ela atribuir um caráter geral àquilo que, em si mesmo, é muito circunscrito. Se por coletividade entende-se tão somente o conjunto dos grandes países industrializados, é verdade que o fruto do progresso técnico distribuí-se gradativamente entre todos os grupos e classes sociais. Todavia, se o conceito de coletividade também é estendido à periferia da economia mundial, essa generalização passa a carregar em si um grave erro. Os imensos benefícios do desenvolvimento da produtividade não chegaram à periferia numa medida comparável àquela de que logrou desfrutar a população desses grandes países. Daí as acentuadíssimas diferenças nos padrões de vida das massas destes e daquela, assim como as notórias discrepâncias entre as suas respectivas forças de capitalização, uma vez que a massa de poupança depende primordialmente do aumento da produtividade.” (Prebisch, 1949. In: Bielschowsky, 2000, p.73)

Assim, com base em dados ainda dispersos, o esforço dos pesquisadores da CEPAL girou em torno de desenterrar os prejuízos gerados na América Latina, por ser uma região agrária e com isso ficar fora do circuito de distribuição dos benefícios do progresso técnico. Ainda que as estatísticas apresentadas pela CEPAL fossem rudimentares naquela ocasião,



já mostravam que, diante do progresso técnico, a produção agrária perdia terreno. No caso dos produtos agrícolas havia pouca incorporação de progresso técnico, enquanto que as manufaturas agregavam valor às mercadorias numa tendência constante ao aumento de preço. Há motivos para supor que, como destaca Furtado<sup>16</sup>, muitas destas estatísticas já vinham com Prebisch desde sua experiência no Banco Central da Argentina e que essas teses das trocas desiguais já eram anteriores à CEPAL. Por isso, não há porque não atribuir à figura do próprio Prebisch o êxito alcançado pela comissão nos primeiros anos.

Justificava-se, portanto, através de uma lógica simples, a industrialização da América Latina: somente através do progresso técnico é possível agregar valor às mercadorias. Os produtos manufaturados têm condições constantes para incorporação de progresso técnico, enquanto que os produtos agrícolas não contam com os mesmos recursos. Assim, os preços dos manufaturados tendem a valorizarem-se em relação aos produtos agrícolas. Temos, assim, um desequilíbrio nos termos de intercâmbio internacionais, ao contrário do que apresentavam as teorias ricardianas e neoclássicas. Além de justificar a própria necessidade de industrialização da América Latina, a CEPAL, através da pena indignada de Prebisch, encontrara uma lacuna na teoria do comércio internacional, questionando em alguma medida a generalidade do argumento de que o comércio internacional tende ao equilíbrio e à distribuição de progresso técnico. Era uma restrição à generalidade das vantagens do livre comércio desenvolvidas pelas teorias neoclássicas. Nos termos de Kuhn, mudar-se-ia o paradigma.

---

<sup>16</sup> Ver: *A fantasia organizada*, 1985.

A explicação do fenômeno que exclui a periferia da distribuição do progresso técnico vem através da variação dos preços via o ciclo dinâmico de desenvolvimento das economias capitalistas:

“Os preços primários sobem com mais rapidez do que os finais na fase ascendente, mas também descem mais do que estes na fase descendente, de tal forma que os preços finais vão-se distanciando progressivamente dos primários através dos ciclos.” (Prebisch, op. cit., 1949, p.86)

“Se o lucro pudesse contrair-se da mesma forma que se dilatou, não haveria razão alguma para que ocorresse esse movimento desigual.. Ele ocorre, precisamente, porque a contração não se dá dessa maneira.” (Prebisch, 1949. In: Bielschowsky, 2000, p.86/87)

“A razão é muito simples. Durante a fase ascendente, uma parte dos lucros vai-se transformando em aumento de salários, em virtude da concorrência dos empresários entre si e da pressão exercida em todos eles pelas organizações trabalhistas. Quando, na fase descendente, o lucro tem que se contrair, a parte que se transformou nos citados aumentos perde sua liquidez no centro, em virtude da conhecida resistência à queda dos salários. A pressão desloca-se então para a periferia, com força maior do que a naturalmente exercível, pelo fato de não serem rígidos os salários ou os lucros no centro, em virtude das limitações da concorrência. Assim, quanto menos a renda pode contrair-se no centro, mais ela tem que fazê-lo na periferia.” (Prebisch. Op.cit, 1949, p.87)

Ou seja, em se tratando de países agrícolas, é muito difícil adequar a produção ao movimento da economia internacional. Não se pode contar com capacidade ociosa, cortar custos da produção, incorporar progresso técnico. Depender da economia significaria estar vulnerável aos humores inconstantes dos mercados, que são manifestações típicas do capitalismo, segundo o próprio Prebisch. A inovação, aqui, está em mostrar o caráter dinâmico da economia, onde o movimento temporal age de modo diferente nas diferentes formações econômicas. Enfim, podemos supor os prejuízos causados pelos ciclos econômicos nas economias periféricas. A consequência direta e imediata de atuação, para amenizar estes prejuízos, era recorrer às políticas anticíclicas keynesianas, assunto que Prebisch conhecia muito bem, já que escrevera sobre o inglês poucos anos antes. O Estado ganhava, a partir dessa interpretação, duas funções: primeiro de promover políticas anticíclicas; e, segundo, planejar e dirigir a industrialização. Assim, havia uma constelação de elementos para provocar o desenvolvimento econômico da América Latina, já que se

diagnosticou que a distribuição do progresso técnico era restrita aos países que tinham acesso diferenciado ao mercado, ou seja, contavam com um sistema industrial desenvolvido. “Daí a importância fundamental da industrialização dos novos países. *Ela não constitui um fim em si, mas o único meio de que estes dispõem* para ir captando uma parte do fruto do progresso técnico e levando progressivamente o padrão de vida das massas.” (Prebisch, 1949. In: Bielschowsky, 2000, p.72. *grifo nosso.*)

Chegamos a um ponto importante de racionalização do projeto cepalino. A *industrialização não é um fim*, mas o *único meio* para se levar padrão de vida às massas, ou seja, modernização das estruturas econômicas latino-americanas. Estamos tratando, já na origem da CEPAL, a industrialização como meio, como estratégia de desenvolvimento. De alguma maneira, já se supunha (pode ser que não de modo declarado e conscientemente), que a industrialização não resolveria todos os problemas, mas era o meio por excelência para começar a tratá-los. Ainda sim, constava acertadamente no manifesto que mesmo a estratégia de industrialização tinha seus limites:

“... é necessário definir com precisão o objetivo que se persegue através da industrialização. Quando ela é considerada como o meio para atingir um ideal de auto-suficiência, no qual as considerações econômicas passam para o segundo plano, qualquer indústria que substitua as importações torna-se admissível. Se o objetivo, no entanto, é aumentar aquilo que com acerto se denominou de bem-estar mensurável das massas, é preciso ter em mente os limites além dos quais uma industrialização maior poderia significar uma quebra da produtividade.” (Prebisch, 1949. In: Bielschowsky, 2000, p.78)

O que está afirmado acima é que a indústria como projeto de modernização tem que ser planejada dentro de limites que permitem um controle macroeconômico do crescimento e da inflação, por exemplo. Se o uso do protecionismo tornar-se abusivo, as indústrias contando com monopólios podem aumentar seus preços e, embora contivesse nesta estratégia o elemento de substituição de importações, teríamos problemas de progresso técnico e inflação. Para levar à modernização seria preciso uma industrialização que

acompanhasse e agregasse o progresso técnico internacional. Por isso, ao contrário do que muitos interpretam sobre as teorias da CEPAL, alegando que eram demasiadamente protecionistas e que inibiam o comércio internacional, apresenta-se aqui uma visão um tanto quanto diferente: protecionismo, para os primeiros anos da CEPAL, era uma estratégia de inserção para os países latino-americanos no comércio internacional, de modo que eles pudessem aproveitar com mais eficiência dos frutos do avanço técnico e do intercâmbio mercantil.

“Quanto mais ativo for o comércio exterior da América Latina, tanto maiores serão as possibilidades de aumentar a produtividade de seu trabalho, mediante uma intensa formação de capital. A solução não está em crescer à custa do comércio exterior, mas em saber extrair, de um comércio exterior cada vez maior, os elementos propulsores do desenvolvimento econômico.” (Prebisch, 1949. In: Bielschowsky, 2000, p.73)

“Assim, não se deve esquecer que, quanto maiores forem as exportações da América Latina, mais intenso poderá ser o ritmo de seu desenvolvimento econômico. Mas tampouco se deve descartar a eventualidade de que um possível recrudescimento da política protecionista nos países compradores tende a deslocar as exportações latino-americanas, substituindo-as por sua própria produção.” (Prebisch, 1949. In: Bielschowsky, 2000, p.121)

Essa premissa passa pelos documentos da entidade. Prebisch calculava que se houvesse relativo êxito no desenvolvimento econômico da América Latina, o comércio internacional cresceria em torno de trinta por cento. Padrão algo irreal para os dias atuais, mas que não era tão disparatado naquele período. Portanto, não é o *fechamento* nacional que estava presente nas teorias cepalinas, mas uma *correção* do paradigma de vantagens comparativas e da equidade promovida pelo livre comércio (*laissez-faire*). Corrigindo esses erros, não só a América Latina sairia lucrando, mas o próprio fluxo de comércio internacional.

“Se, através do progresso técnico, conseguirmos aumentar a eficácia produtiva, por um lado, e se a industrialização e uma legislação social adequada forem elevando o nível do salário real, por outro, será possível irmos corrigindo gradativamente o desequilíbrio da renda entre os centros e a periferia, sem prejuízo dessa atividade econômica essencial.” (Prebisch, 1949. In: Bielschowsky, 2000, p.78)

Um outro elemento que caracterizou a análise cepalina e que já estava presente em seu manifesto foi a presença de elementos “não-econômicos”. Isso acarretou o termo “heterodoxo” para as análises da CEPAL. Ainda para explicar o mecanismo de perdas que a periferia sofre em relação ao centro, Prebisch utiliza-se da capacidade que as massas assalariadas têm para defender seus salários. Este é um elemento que provoca grande controvérsia, já que não é mensurável e foi pouco desenvolvido nas análises dos documentos apresentados pela instituição nos seus primeiros anos de trabalho:

“Nos centros cíclicos, a maior capacidade que têm as massas de conseguir aumentos salariais na fase ascendente e de defender seu padrão de vida na descendente, bem como a capacidade que têm esses centros, pelo papel que desempenham no processo produtivo, de deslocar a pressão para a periferia, obrigando-a a contrair sua renda mais acentuadamente do que nos centros, explicam por que a renda destes últimos tende sistematicamente a subir com mais intensidade do que nos países da periferia, como fica patenteado pela experiência da América Latina.” (Prebisch 1949. In: Bielschowsky, 2000, p.87/88)

“Num país essencialmente agrário, as depressões se manifestam mais na queda da renda rural do que no desemprego; e mais, em muitos dos nossos países, foi possível observar, durante a grande depressão mundial, como o campo tornou a absorver pessoas que antes haviam partido em busca de trabalho na cidade. O desemprego se dilui, por assim dizer. O mesmo não seria esperável depois de a indústria haver concentrado massas relativamente grandes nas cidades: nesse caso, o problema cíclico do desemprego adquiriria graves projeções sociais.” (Prebisch, 1949. In: Bielschowsky, 2000, p.124)

Desde sua publicação, o *manifesto* tem provocado reações das mais diversas. Sua difusão e o impacto que causou no ambiente acadêmico foi responsável por acalorada discussão. Vamos nos prender aqui nas primeiras reações que este documento causou. Logo que foi traduzido por Celso Furtado, para a *Revista Brasileira de Economia*, um intenso debate se instaurou no Brasil a respeito da planificação econômica, industrialização e comércio internacional.

Talvez pelo estilo duro das afirmações deste primeiro documento apresentado pela entidade, Albert Hirschman o tenha “batizado” de *Manifesto da CEPAL*. Realmente, no segundo documento da instituição, redigido para a conferência de Montevideu, em 1951, há

um esforço dirigido no sentido de explicar a degradação dos termos de intercâmbio no terreno da lógica e da teoria. Justifica o documento que estatisticamente faltam muitos dados para falar com segurança sobre a realidade “empírica” da América Latina. Por isso, há um exercício lógico de conjecturas e suposições a respeito de vários cenários (reais como a crise de 1929, quando os produtos primários originários da América Latina perderam mais da metade do seu valor e, mesmo depois de 1945, não haviam ainda recuperado o valor anterior à crise), mas também Prebisch, autor desta parte teórica do documento, precisou exercitar muitas hipóteses para mostrar que, em diferentes contextos, o caráter dinâmico da economia provoca a deterioração dos termos de intercâmbio.

“Esse é um fenômeno essencialmente dinâmico. Procuraremos demonstrar que, em última instância, ele se explica pela relativa lentidão com que o desenvolvimento industrial do mundo vai absorvendo o excedente real ou potencial da população ativa dedicada às atividades primárias. O progresso técnico, como sabemos, tende a fazer com que se reduza a população empregada na produção primária. Mas essa diminuição tem-se efetuado historicamente com grande lentidão: enquanto isso, surgem na técnica produtiva outras inovações que impõem a necessidade de novos reajustes na distribuição da população empregada.” (CEPAL, “*Estudio económico de América Latina*”, 1950, redigido por Prebisch. In: : Bielschowsky, R. (org.) Cinquenta anos de pensamento da CEPAL. Record: São Paulo, 2000. p.142/143)

Assim, o relatório insiste incansavelmente na questão do progresso técnico e busca explicitar que, embora também exista o aumento de progresso técnico nas regiões periféricas, estes são menos dinâmicos e dependentes do desenvolvimento econômico dos centros industrializados. Só é possível explicar o prejuízo sofrido pelo intercâmbio entre centro e periferia se pensarmos em um processo que sucede momentos de desenvolvimento e expansão capitalista, alternados com crises de superprodução do sistema. Tudo isso, no entanto capitaneado pela indústria. Logo, o que se tem como resultado é que o controle do movimento capitalista acontece onde existe indústria, deixando as regiões agrícolas extremamente vulneráveis e impotentes diante dos períodos de diminuição contenção da demanda internacional.

“É fato bastante conhecido que, durante o ciclo, as relações de preços deslocam-se em favor dos produtos primários, nas fases crescentes; mas, em geral, nas fases decrescentes, perdem mais do que tinham ganhado durante o curso das primeiras. Assim, ao cair a relação de preços a cada depressão, mais do que havia melhorado na prosperidade, desenvolve-se através dos ciclos a tendência contínua ao agravamento dos termos de intercâmbio que analisamos anteriormente.” (CEPAL, 1949, In: Bielschowsky, 2000, p.157/158)

“Durante a crescente cíclica, a demanda de produtos finais nos centros é superior à oferta; há, portanto, um excesso de demanda, o que aumenta o lucro dos empresários e suscita também outros fenômenos; esses fenômenos, nos quais a periferia desempenha uma função importante, acabam por transformar o excesso de demanda numa insuficiência e, como isso, provocam a minguante cíclica, na qual a demanda numa mostra-se inferior ao valor de oferta da produção final. E, uma vez que esse valor de oferta, ampliado pelo aumento anterior dos lucros nas diversas etapas do processo produtivo, não é fácil de reduzir através da queda dos preços, acumulam-se nessas diferentes etapas estoques de produtos finais que são transitoriamente invendáveis.” (CEPAL, 1949, In: Bielschowsky, 2000, p.159)

“A indústria, com efeito, encerra um elemento dinâmico que a produção primária não possui em grau comparável. Esta, como indica seu nome, abrange as primeiras etapas do processo produtivo, enquanto a indústria compreende as etapas subseqüentes. Justamente por essa posição relativa das duas atividades, o aumento da atividade industrial fomenta a atividade primária, a qual, por sua vez, não tem o poder de estimular a atividade industrial.” (CEPAL, 1949, In: Bielschowsky, 2000, p.147)

Uma outra questão entra neste documento, buscando proporcionar melhor explicação: a distribuição da renda entre as classes – que também já estava presente no documento anterior, porém de modo implícito e pouco explicado. Nesta segunda versão das idéias da CEPAL, ganha mais clareza a implicação das classes no movimento de perdas e recuperações do valor das mercadorias e de como isso interfere nas diferentes classes sociais. Além disso, aparece o Estado como uma instituição que se apropria de parte dos benefícios proporcionados pelo progresso técnico.

“Mas o fato de os salários se haverem mantido em níveis relativamente baixos durante o desenvolvimento primário da periferia latino-americana não quer dizer que o progresso técnico não tenha podido aumentar outras receitas em larga medida. Nas terras em que se tornaram acessíveis à exploração agrícola ou a mineradora, precisamente, ocorreu um aumento muito acentuado da renda da terra, que multiplicou de um modo impressionante o valor dessa terra, antes muito baixo ou quase nulo. A renda da terra economicamente nova é, em última instância, a expressão de sua maior produtividade, em comparação com as terras de exploração mais antigas. O progresso técnico, dos transportes explica esse fenômeno do aumento de renda. Assim, permaneceu em poder dos proprietário de terras uma parte do fruto desse progresso técnico, enquanto outra foi transferida para os centros industrializados, mediante a queda relativa dos preços.” (CEPAL1949, In: Bielschowsky, 2000, p.151)

“O nível relativamente baixo dos salários, na produção primária, portanto, foi comparável com o forte aumento da renda da terra, em benefício de alguns grupos sociais.” (CEPAL, 1949, In: Bielschowsky, 2000, p. 152)

“... historicamente, o Estado foi tomando uma proporção crescente do fruto do progresso técnico, e com isso pôde ampliar a esfera de suas atividades: outros grupos sociais também recebem sua participação, em maior ou menor grau, além do que o fenômeno da limitação da concorrência entre os empresários deixa em poder destes uma parcela maior do que a que lhes caberia em outras condições.” (CEPAL, 1949, In: Bielschowsky, 2000, p.158)

Interessa-nos o que se começa a desenhar como consequência de todo esse raciocínio em favor da industrialização e da necessidade de se interferir no processo de degeneração pelo qual a produção da periferia vem passando: Prebisch e os pesquisadores da CEPAL já observam que o Estado concentra parte dos ganhos relativos ao progresso técnico e que aumenta com isso sua capacidade de investir. Percebe-se também, pelo que foi traçado a respeito da divisão do progresso técnico que há uma tendência não respeitada, de necessidade de aumentar e uma transferência do lucro com o aumento da produtividade, na exploração do trabalho. Vale lembrar que Nurske trabalha com isso na Europa, praticamente simultâneo à CEPAL, e vai chamar este fenômeno de “ciclo vicioso da pobreza”. No próximo tópico falaremos do seu debate com Celso Furtado, mas vale lembrar que as contribuições para traçar um diagnóstico da América Latina vieram de todos os cantos da economia política.

Era da opinião de Nurske que o ciclo deveria ser quebrado em algum aspecto. Ou seja, começava-se a pensar um modo não “natural” (ou racional), de sair desta situação que tendia à estagnação. A CEPAL, como consequência lógica de sua interpretação conjuntural levava a uma reflexão a respeito de ações ordenadas com respeito a fins. Weber sabe muito bem do que estamos falando.

“Pensando bem, o desenvolvimento econômico dos países periféricos é uma etapa a mais no fenômeno da propagação universal das novas formulas da técnica produtiva ou, se preferirmos, do processo de desenvolvimento orgânico da economia mundial. Antes da Primeira Guerra Mundial, já haviam ocorrido, nos países de produção primária, algumas



manifestações incipientes dessa nova etapa. Mas foi preciso que sobrevivessem, com o primeiro conflito bélico universal, graves dificuldades de importação, para que os fatos demonstrassem as possibilidades industriais daquele país, e, em seguida, foi preciso que a grande depressão econômica dos anos 1930 corroborasse a convicção de que era necessário aproveitar essas possibilidades, para assim compensar, mediante o desenvolvimento de dentro para fora, a notória insuficiência do impulso que até então havia estimulado de fora para dentro a economia latino-americana, corroboração esta que foi ratificada durante a Segunda Guerra Mundial, quando a indústria da América Latina, com todas as suas improvisações e dificuldades, transformou-se, ainda assim, numa fonte de emprego e de consumo para uma parcela apreciável e crescente da população.” (CEPAL, 1949, In: Bielschowsky, 2000, p. 140)

Assim, era hora de agir e não mais depender dos acontecimentos externos que traziam apenas instabilidade política, social e econômica. Entretanto, é muito interessante perceber que a necessidade de ação da América Latina diante do quadro internacional adverso levou ao questionamento de uma das mais consistentes teorias a respeito do comércio internacional: a teoria de “vantagens comparativas” de Ricardo. Esta doutrina foi aperfeiçoada pela “Teoria pura do comércio internacional” e se transformou em baluarte do processo expansão dos benefícios do progresso técnico através do livre comércio – onde se acreditava que ele distribuía equilibradamente as vitórias tecnológicas da civilização. Concluímos que a fundação da CEPAL, opondo-se a esse raciocínio neoclássico, reforça esta impressão: de que estamos tratando de um novo paradigma a respeito das relações comerciais internacionais, colocando o Estado como agente relevante na esfera econômica.

“Em resumo, a discrepância entre os raciocínios teóricos, baseados na mobilidade absoluta dos fatores produtivos, e os fenômenos reais da economia tem um significado tão grande para a teoria do desenvolvimento econômico da América Latina, em especial, e de toda a periferia, em geral, que se impõe um sério esforço de revisão teórica, o qual, partindo de premissas mais compatíveis com a realidade, possa ajudar-nos a formular em bases sólidas as linhas essenciais de uma política de desenvolvimento econômico.” (CEPAL, 1949, In: Bielschowsky, 2000, p.157)

## **2. A repercussão das idéias da CEPAL**

Celso Furtado foi quem fez a primeira tradução do “Manifesto” do espanhol para uma outra língua. Em 1950, apenas alguns meses após a apresentação na conferência de

Havana, os economistas brasileiros já discutiam as inovações sobre o pensamento econômico difundidos pela CEPAL. Provavelmente, além do Chile, que era o país sede da instituição, o Brasil fora o país que mais fez circular o pensamento da CEPAL, tanto do ponto de vista teórico, como na prática governamental. A isso muito se deve o trabalho de Furtado, que logo tratou de adequar a interpretação ao Brasil, dentro da metodologia cepalina e publicar um texto que tratava da formação econômica do Brasil, na logo depois da publicação do relatório da ONU e do manifesto da CEPAL.

“...o crescimento nas fases de alta conjuntura internacional, se processava exclusivamente por solicitação externa, seja por um aumento da corrente de exportações. Ao contrário do que se passa nos países industriais em que o crescimento da economia se faz através de aumento de produtividade e conseqüente ampliação do mercado interno, no Brasil a economia nacional se expandia exclusivamente sob a forma de aumento dos envios ao exterior.” (FURTADO, 1949, In: *Revista Brasileira de Economia*, p. 10)

Discutindo os efeitos dos ciclos econômicos para os preços dos produtos primários do Brasil, e os efeitos da degradação dos termos de intercâmbio sobre o câmbio, Furtado começava a defender a necessidade de um projeto nacional de industrialização, diferente dos acontecimentos ocasionais que levavam a economia brasileira ao nascimento de uma indústria debilitada e dependente das condições externas adversas. Assim, nos momentos em que era preciso desenvolver a economia agro-exportadora brasileira com a baixa da taxa de câmbio, a indústria sofria com a concorrência dos importados, que pesavam sobre a balança comercial. Essas medidas foram invertidas durante as crises do café, quando foi preciso elevar a taxa de câmbio para economizar a transferência de divisas, já que as exportações estavam inviabilizadas pela queda de comércio do café. Isso fez com que o consumo das classes gerasse uma demanda suprida por uma indústria nacional de fraco desempenho. Porém, estas foram situações de excepcionalidade, mas que tenderiam a

acontecer, já que a exportação de café não acompanharia, cedo ou tarde, a demanda das classes médias e médias-altas.

“Dois fatores, em síntese, atuaram em forma convergente: a) a redução do coeficiente de importações das classes médias e altas rendas, e b) a impossibilidade de continuarmos no mesmo ritmo as inversões no setor de economia colonial. O choque causado pela crise externa deu assim à economia brasileira oportunidade de desenvolver seu mercado interno.” (FURTADO, 1949, In: *Revista Brasileira de Economia*, p.28)

O artigo defendia que esta situação momentânea deveria tornar-se política pública de incentivo à industrialização. Para isso, seria preciso investir na construção de uma estrutura nacional que de fato suprisse a demanda interna. Em última instância, a indústria nascente na periferia vinha para suprir uma demanda já estabelecida. Como veremos à frente, isto, que foi a solução inicial do mercado periférico, também seria sua limitação, já que encontrava dificuldades para superar esta demanda inicial e criar novas demandas.

“A formação de uma economia à base de mercado interno irá desligando uma fração crescente da renda nacional dessas flutuações. Não significa isto que a economia brasileira se fará independente do ritmo geral da economia mundial. As flutuações do mercado dos produtos primários são muito mais amplas e bruscas que as do conjunto da economia nos países de economia complexa.” (FURTADO, 1949, In: *Revista Brasileira de Economia*, p. 28)

Neste período, o Brasil já contava com uma clara divisão interna a respeito de estratégias de política econômica. Havia os “nacionalistas” e os “internacionalistas”. Os primeiros, representados pela FIESP, onde o grande nome fora Roberto Simonsen, defendiam um papel mais ativo do Estado, tendo mais sensibilidade para um projeto de industrialização nacional – proposta esta que teve no ISEB seu grande centro elocubrador de idéias na década de 1950. Já os segundos, de Gudin, Bulhões e posteriormente Roberto Campos, formavam uma escola de pensamento na Fundação Getúlio Vargas, que defendia um desenvolvimento associado às grandes economias do centro. Foi na recém fundada *Revista Brasileira de Economia*, editada pela FGV, onde surgiram os primeiros debates a respeito do desenvolvimentismo no Brasil. Este debate torna-se importante aqui por reunir

uma quantidade significativa de intelectuais renomados no mundo econômico que discutiram as idéias de planificação e comércio internacional que nasciam com a CEPAL.

Gottfried Haberler, por exemplo, no mesmo número de publicação do artigo de Furtado na revista faz um debate a respeito da planificação em “países intermediários”, como Inglaterra, Bélgica, França e Holanda. Discutia seus objetivos e possibilidades de combater os ciclos econômicos. Antes de definir o que entendia por ciclo econômico, esclareceu que não entendia por flutuações mudanças na perspectiva econômica ocorridas depois de calamidades físicas, como guerra, greve, terremotos etc. e excluiu esses eventos de sua análise.

“Por ciclo econômico entendemos as flutuações no conjunto da produção e do emprego que não são diretamente decorrentes de “causas puramente físicas”, ou, exprimindo a mesma idéia de maneira positiva, que são intimamente ligadas a flutuação verificadas no conjunto da despesa (algumas vezes denominado “procura efetiva”) em relação ao nível de preços.” (HABERLER, 1950, In: *Revista Brasileira de Economia*, p.41/42)

Portanto, tomava emprestada a interpretação schumpeteriana de capitalismo para observar em que medida a planificação poderia combater este mal que gerava desemprego e aumento de preços, enfim, situações sociais não desejadas pelos agentes econômicos, definindo o ciclo como um problema para os economistas e economias: “A mudança de prosperidade para depressão, de um movimento ascendente para um descendente, constitui o problema crucial do ciclo...” (HABERLER, 1950, In: *Revista Brasileira de Economia*, p.45)

A pergunta presente no artigo é bastante pertinente: “Estará a economia planificada realmente imune às flutuações cíclicas? Se de fato não há flutuação alguma, qual o preço – em termos de arregimentação, eficiência e progresso a longo termo – que a economia deve pagar por essa imunidade?” (HABERLER, 1950, In: *Revista Brasileira de Economia*, p.45).

São questões que o autor não pretende esgotar naquele simples artigo, mas que sugere a resposta logo a seguir, afirmando que há um outro tipo de problema enfrentado pelas economias planificadas. Ou seja, quando a planificação se propõe a resolver o problema dos ciclos, as economias nacionais encontram outros tipos de obstruções.

“O argumento do presente artigo é que não só não existe garantia mais nem mesmo probabilidade de que uma economia planificada consiga evitar os desajustamentos, ou os erros de cálculo e de aplicação dos recursos produtivos, que na economia capitalista produzem depressões. Criaria provavelmente seus próprios desequilíbrios e seria ineficiente e lenta para corrigi-los.” (HABERLER, 1950, In: *Revista Brasileira de Economia*, p.54)

Logo depois, na conferência de H.W. Singer, publicada pela *Revista Brasileira de Economia*, há uma certa desconfiança com relação ao modo como os países agrícolas desenvolveriam suas economias. Uma afirmação dissonante neste pesquisador é o modo até mesmo indireto com o qual defende a industrialização, afirmando que ainda que não houvesse vantagens diretas para o desenvolvimento do processo, temos vantagens indiretas como a necessidade de urbanização, educação, ou seja, entre países industrializados e não industrializados existe uma diferença clara de desenvolvimento *social*. Por si só este é um dado em favor da industrialização dos países periféricos.

“O princípio de especialização em linhas de vantagens comparativas estáticas nunca foi geralmente aceito nos países subdesenvolvidos, nem mesmo intelectualmente aceito, de modo geral, nos próprios países industrializados. Mais uma vez não podemos nos furtar ao sentimento de que, sobre o assunto, há muito mais para dizer do que a maioria dos compêndios admite. Na vida econômica e em sua história econômica, uma coisa conduz a outra”: a maior contribuição de uma indústria não é o seu produto imediato, nem mesmo seus efeitos sobre outras indústrias ou suas repercussões sociais imediatas. Talvez sejam seus efeitos mais remotos sobre o nível geral da educação, a qualidade da mão de obra, o método de vida, a inventividade, os hábitos do povo, a reserva de tecnologia, a criação de nova procura, etc. Talvez seja essa, precisamente, a razão por que todos os países subdesenvolvidos desejam universalmente possuir indústrias manufatureiras.” (SINGER, 1950, In: *Revista Brasileira de Economia*, p.86)

Não há, portanto, um contraste direto dos argumentos cepalinos em dissonância com as vantagens comparativas das teorias neoclássicas. Porém, o debate desenvolvido pelo

autor caminha às margens dessa história. Singer constata que, à base de investimentos e equipamentos externos, os países da América Latina terão muita vulnerabilidade e pouca autonomia para o desenvolvimento. De alguma maneira, sem sua justificativa adequada, atuava mais como profeta do que como cientista: se há um resultado positivo para o projeto de industrialização da América Latina, este está inquestionavelmente nos resultados *indiretos* provocados por projetos de modernização e urbanização.

Outro aspecto importante que pode ser constatado neste artigo é a presença, com praticamente vinte anos de antecedência, da idéia que deu origem à *Teoria da Dependência*. De forma nenhuma estamos acusando algum tipo de plágio ou reprodução da idéia de Singer para a obra que consagrou Cardoso e Falletto. Mas aí temos o germe da razão “dualista”, sendo a agricultura moderna, pois dirigida para o comércio exterior, e a manufatura rudimentar, porque serve para suprir a subsistência interna e é incapaz de concorrer internacionalmente. São idéias que constam na *Teoria da Dependência* e que já estão declaradas no seu artigo. Este argumento, como veremos à frente, vai trazer novos ares à própria CEPAL. Talvez ainda não faltassem subsídios reais para que o conceito de subdesenvolvimento de Singer fosse entendido e aceito pelo mundo econômico e, mesmo assim, era apenas uma vaga idéia não desenvolvida, figurava apenas como hipótese.

“... a grande diferença verificada nos países sub-desenvolvidos, entre a produtividade da mão de obra das indústrias e ocupações que trabalham para a exportação e a da produção doméstica. As indústrias de exportação nos países sub-desenvolvidos, quer se trate de minerações ou plantações etc., muitas vezes são indústrias movidas por capital extremamente intensivo e mantidas em grande parte com técnica importada do estrangeiro. Em contraste, a produção destinada ao consumo interno, especialmente a de artigos de alimentação e vestuário, freqüentemente é de natureza primitiva, quase de pura subsistência. Assim, a economia dos países sub-desenvolvidos costuma oferecer o espetáculo de uma estrutura econômica dualista, um setor de alta produtividade, que produz para a exportação, coexistindo lado a lado com um setor de baixa produtividade, que abastece o mercado interno.” (SINGER, 1950, In: *Revista Brasileira de Economia*, p.82)

Depois, em 1951, foram publicadas as seis conferências do professor Ragnar Nurkse; que causaram forte impacto em Celso Furtado<sup>17</sup>. De interessante é que Nurkse defende a industrialização dos países subdesenvolvidos e ainda justifica a situação, apresentando-se, na mesma linha de Gunnar Myrdal. O “ciclo vicioso” era visto por eles como um movimento que justificaria o subdesenvolvimento. Nurkse chama seu ciclo de “equilíbrio do subdesenvolvimento”, onde, em resumo, os investimentos não acontecem pelo tamanho do mercado, que são pequenos porque não existem investimentos suficientes, que não acontece porque os mercados são pequenos...

“... o incentivo para o uso de capital é limitado pelo pequeno tamanho do mercado; o pequeno tamanho do mercado é devido ao baixo nível de produtividade; o baixo nível de produtividade é devido à pequena quantidade de capital usado na produção, à qual, por sua vez, é devido ao pequeno mercado – e assim, o círculo está completo. As relações recíprocas que acabamos de notar operam através de uma conexão circular entre os principais fatores da situação. Nessa conexão circular reconhecemos o círculo vicioso da estagnação econômica ou, pelo menos, um dos seus exemplos.(...) Estamos em presença de uma conjugação de forças que tendem a manter qualquer economia retrógrada em uma condição estacionária, num estado de ‘equilíbrio de subdesenvolvimento’, de certo modo análogo ao ‘equilíbrio de subemprego’, cuja possibilidade, em países industriais, foi apontada por KEYNES. O progresso econômico não é uma ocorrência espontânea ou automática. Pelo contrário, as forças automáticas dentro do sistema tendem a manter a economia em uma condição estacionária.” (NURKSE, 1951, In: *Revista Brasileira de Economia*, p. 18)

Para quebrar o ciclo é preciso que haja alguma intervenção em algum momento do processo. O Estado, ou a iniciativa privada via investimentos, deveria se impor aos acontecimentos e encarrilhar o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos. Nurkse foi consultor da Liga das Nações e já trabalhava com o tema do desenvolvimento para países agrícolas antes da Segunda Grande Guerra, mas seus estudos focalizavam o leste europeu, não a América Latina, que se tornou uma preocupação apenas no final dos anos quarenta. Sua teoria baseava-se na Lei de Say e nas interpretações de Schumpeter para o desenvolvimento econômico, embora reconhecesse que o Estado pudesse desempenhar o

---

<sup>17</sup> Ver: *A fantasia organizada*, 1985.

papel de empresário inovador que faltava nos países subdesenvolvidos. Esta parte faz gerar a reação de Furtado que discordava do diagnóstico econômico de Schumpeter para os países subdesenvolvidos; justamente pela figura do empresário desempenhando o papel de força motriz do capitalismo, coisa inconcebível no terceiro mundo. O tema gerou a réplica de Furtado em 1952 e a tréplica de Nurkse em 1953, na *Revista Brasileira de Economia*, das quais não vamos nos ocupar.

Interessa-nos particularmente que Nurkse admitia a intervenção do Estado não como um problema político típico das desconfianças de início da Guerra Fria, mas como uma questão de método de desenvolvimento econômico, exatamente como a CEPAL tratava. Furtado via em Nurkse um aliado de suas idéias e um grande inspirador para os problemas do subdesenvolvimento. Ele próprio reconhece, no artigo publicado em 1952, Nurkse como o teórico dos países desenvolvidos que melhor compreendeu os países subdesenvolvidos.

Em 1951, foi a vez da Revista Brasileira publicar as conferências do professor Jacob Viner. Um antigo desafeto da planificação econômica. Viner, na década de 1930 já havia debatido o assunto com Manoïlesco, e via nas teorias da CEPAL uma reedição dos argumentos históricos do romeno. Porém, Prebisch, diferente de Manoïlesco, tinha apoiado-se em estatísticas oficiais para sustentar sua teoria e contava com uma hipótese convincente. Mas Viner não se convenciu e ainda via a industrialização dos países subdesenvolvidos como uma ilusão, tinha seus próprios termos para subdesenvolvimento, porém ao contrário da CEPAL, não associava modernização ou desenvolvimento econômico ao problema da industrialização. Supunha, naquela época, que as vantagens comparativas vigoravam tal qual defendiam os neoclássicos.



“Não desafio a sabedoria semântica dos economistas nem qualquer outra pessoa e se se insiste em continuar usando ‘subdesenvolvimento’ e ‘não industrialização’ como sinônimos, sou obrigado a aceitar, ainda que não concorde com isso. Tenho, no entanto, o direito e a obrigação profissional de insistir em dizer que essa prática é arbitrária ou levanta dúvidas de consciência, resultando às vezes deliberadamente no desvio de uma análise que levaria a conclusões diferentes das que se desejam.” (VINER, In: *Teorias do Subdesenvolvimento*, 1969, p.20)

Quando o assunto já despertava menos fôlego do que os anos anteriores, surgiu um artigo de Eugênio Gudín na defesa da condição periférica dos países dos países subdesenvolvidos. Atribuindo o fracasso econômico às condições climáticas e de atraso rudimentar, só acreditava no desenvolvimento associado da periferia, e não encontrava outro motivo para o desenvolvimento que não fossem condições naturais propícias.

“Se a civilização ocidental se desenvolveu invariavelmente fora da zona tropical, se o clima constituiu sempre um fator capital do metabolismo orgânico do homem, com repercussão direta no desenvolvimento econômico, se a grande agricultura é sinônimo de planície, se o obstáculo das cordilheiras erigidas pela Natureza sempre dificultou a conquista da terra pelo homem enquanto que os rios facilmente navegáveis a facilitaram, se os países que dispuseram de carvão de boa qualidade e de petróleo fácil encontraram nesses elementos físicos preciosos elemento de prosperidade, não há como negar que o desenvolvimento econômico é primordialmente função do clima, dos recursos da Natureza e do relevo do solo.” (GUDÍN, 1952, p.50)

Era um ataque direto às teorias cepalinas de intervenção estatal e as propostas das “Teorias de Impacto” dos teóricos como Young, Rosenstein-Rodan, Nurkse etc. “Indica-se então como solução a instalação *conjunta* de um grupo de indústrias, de tal sorte que, em plena aplicação da Lei de Say, umas criem o poder de compra para as outras. É um processo de impacto.” (GUDÍN, 1952, p.63)

Gudín fora no Brasil um contraponto às teses da CEPAL e um adversário ideológico dos argumentos de Celso Furtado, de modo menos sofisticado do que Roberto Campos, que desempenharia este papel futuramente.

Destacamos por fim, que surgem além de argumentos lógicos em favor e contra as teorias cepalinas, argumentos como os de Robert E. Baldwin<sup>18</sup>, que questiona as estatísticas da ONU sobre a queda dos preços dos produtos primários em relação aos manufaturados, o que o levou a questionar, via estatística, as teses de degradação dos termos de intercâmbio de Prebisch. Sem entrar em pormenores, este tipo de questionamento foi também típico da crítica em relação à CEPAL.

### **3. A consolidação do modelo econômico periférico e sua autocrítica**

Na introdução deste trabalho, chamamos a atenção para as diversas maneiras pelas quais podemos entender a CEPAL. Uma dessas maneiras era a considerando como um *think thank* ou alguma coisa como “escola de pensamento”. Tendo definida sua linha interna e depois de se efetivar como instituição permanente da ONU (numa situação de discórdia diplomática a que não convêm nos prendermos), a CEPAL passou a difundir seu modo de analisar a América Latina. Como as informações estatísticas da região eram ruins e muitos dos países não tinham sequer pessoas preparadas para isso, a instituição passou a promover treinamentos para a burocracia pública, buscando formar especialistas em problemas econômicos latino-americanos. Além de formar um pessoal que valorizava o levantamento estatístico necessário, que tinha de ser suficientemente abrangente a respeito da América Latina, os treinamentos foram importantes veículos de difusão das idéias da CEPAL, já que tinham como alvo funcionários públicos. Isso foi, indiretamente, um importante veículo de difusão de idéias, já que saía dos círculos restritos dos acadêmicos.

Em 1952 foi criado o Programa de Treinamento em Problemas de Desenvolvimento Econômico da CEPAL, sob a direção de Jorge Ahumada. A obra que serviria de base para a

---

<sup>18</sup> *Revista Brasileira de Economia*, Ano 6, Setembro de 1952, n° 3, FGV.

discussão nestes cursos foi redigida principalmente por Celso Furtado, *Introdução à Técnica de Planificação*. Parte do suposto de que há algumas informações gerais que definiriam o planejamento e os objetivos de crescimento, para buscar um aumento de renda. Para isso, seria preciso calcular os investimentos necessários, buscar alocação de recursos e só então era possível ver as necessidades setoriais a partir de um levantamento da situação dos setores produtivos.

“A elaboração de um programa geral de desenvolvimento requer alguns dados prévios fundamentais. Em primeiro lugar, é necessário determinar de antemão a taxa de crescimento que a economia deverá alcançar durante o período de vigência do programa, assim como o volume de investimentos necessários para chegar a ela. Somente partindo desses dados básicos é que será possível cobrir as etapas seguintes do planejamento. Assim, um dos objetivos de um programa é estabelecer os investimentos que devem ser levados a cabo em cada um dos setores da economia, estabelecendo a ordem de prioridade dos diferentes investimentos. Isso exige uma estimativa antecipada, tanto da futura demanda de exportações quanto da demanda interna de bens de consumo, bens intermediários e bens de capital. Mas essa estimativa – em particular a que se refere à demanda interna – tem que se basear no crescimento provável da renda e em sua distribuição, sendo necessário, para isso, conhecer antecipadamente a taxa de crescimento da economia.” (CEPAL, In: BIELSCHOWSKY, 2000, p.265)

Assim, as *Técnicas* ensinam partir do geral para o setorial, definindo à Economia objetivos sociais globais e não restritos a setores. Portanto, o objetivo da CEPAL era um plano de desenvolvimento industrial geral, sem restringir o mercado a setores especializados. Isso se dá pelo empreendimento de substituição de importações, buscando o abastecimento de um mercado interno e não da demanda especializada proposta pela divisão internacional do trabalho ou como fizeram os países do leste-asiático nas décadas de 1960 e 1970.

De outro lado, fica latente a importância do Estado no projeto cepalino. Neste documento é explícita a necessidade da coordenação do Estado na atividade econômica para o desenvolvimento do plano de crescimento e promoção da industrialização. Não teríamos um Estado que, por responsabilidade, apenas garante a propriedade e gere os

recursos públicos. Há um esforço em fazer do Estado um ator em busca do desenvolvimento. Celso Furtado já havia apresentado sua diferença com relação a Schumpeter quando discute na *Revista Brasileira de Economia* as conferências de Nurkse, transferindo para o Estado a responsabilidade da inovação que a teoria cíclica schumpeteriana dá ao empresário inovador. Além disso, como Prebisch interpreta o desenvolvimento da periferia como uma constante transformação do setor produtivo, o Estado, com a redistribuição de renda também poderia dar mais dinâmica a esse processo.

“Merece uma referência especial a participação do setor público no processo de crescimento. Essa participação se realiza de várias maneiras. Como coletor de impostos e provedor de serviços públicos, o Estado atua ao mesmo tempo como um produtor que percebe uma remuneração, um comprador de bens de serviços que concorre com o setor privado e um agente de redistribuição da renda global da população. Em sua qualidade de executor de obras materiais de natureza diversificada, o Estado é um investidor que contribui para a formação de capital. A proporção com que ele participa da criação de renda, o uso e a influência de sua função redistributiva no processo de desenvolvimento, o valor dos investimentos públicos e a forma assumida por estes constituem dados imprescindíveis para o estudo da economia nacional e o levantamento de suas tendências.” (CEPAL, *Técnicas*, In: BIELSCHOWSKY, 2000, p.269)

Rodriguez (1981), na revisão crítica que faz do pensamento da CEPAL, vê as técnicas de planejamento com um certo grau de incompatibilidade em relação às abstrações teóricas da desenvolvidas nos primeiros anos da instituição, principalmente no que concerne a diferença de renda *per capita*, muito bem percebida pela entidade, mas que tem menos destaque quando levada em consideração para o planejamento. Talvez por isso, Octávio Rodriguez atribui à CEPAL ligação com o pensamento neoclássico. A CEPAL, quando faz o planejamento, leva em consideração o *crescimento* econômico como determinante dos níveis de *distribuição* de renda. Isso se perpetua, não apenas pelos primeiros trinta anos da instituição, como também veremos posteriormente, por toda a sua história.

“A técnica de planejamento aqui apresentada baseia-se no pressuposto de que o desenvolvimento econômico de uma comunidade pode ser medido pela elevação da renda

e pela produção por pessoa. Essa simplificação não desconhece os demais elementos econômicos e sociológicos que caracterizam tal, mas procura buscar, dentro do conjunto desses elementos heterogêneos, um instrumento quantitativo que permita, numa primeira análise, avaliar se existe ou não um caso de desenvolvimento e qual a sua ordem de grandeza. O aumento da renda e da produção *per capita* é uma condição necessária do desenvolvimento.” (CEPAL, In: BIELSCHOWSKY, 2000, p.271)

Mantém-se a idéia de que os aspectos econômicos são os determinantes na aplicação dos recursos para superar o atraso. Na pertinente observação de Octávio Rodriguez, as *Técnicas* são eficientes como deveriam para trabalhar a relação de industrialização, compatibilizando de modo racional poupança e investimentos para controlar os desequilíbrios externos e combater os ciclos econômicos.

“Portanto, a técnica de programação se destina, em última instância, a conseguir a compatibilidade intersetorial da produção (e, através dela, a viabilidade do plano e o êxito da política de desenvolvimento). Mas os critérios macroeconômicos de compatibilidade que a própria técnica impõe são, por um lado, a adequação entre poupança e investimento, e, por outro, o equilíbrio a longo prazo do balanço de pagamentos.” (RODRIGUEZ, 1981, p.170)

Entendemos que este pequeno desencontro entre teoria e técnica se dá porque, nos primeiros anos de CEPAL, os pesquisadores acreditavam que a industrialização traria por si só o desenvolvimento econômico e social, corrigindo assim, os desequilíbrios: a modernização era uma conseqüência da indústria. Basta rever a citação de Singer exposta anteriormente, onde ele associa o processo de industrialização ao desenvolvimento urbano, a melhora nos níveis educacionais da população, ou no aumento do padrão de consumo. Essas coisas eram supostas como conseqüências indiretas que trariam espontaneamente a modernidade e corrigiriam desequilíbrios. Assim, a preocupação se prendia ao aspecto econômico de longo prazo e supunha que o desenvolvimento guiado pelo crescimento econômico seria acompanhada de uma adequação da sociedade.

Isso não significa que, do ponto de vista social, vai haver êxito no processo de modernização. Supondo (o que de fato ocorreu), que nem todos os setores da sociedade se

modernizam e que o desenvolvimento da indústria não significa necessariamente um desenvolvimento social e político – nem em termos educacionais e nem em termos de eficiência burocrática – o projeto de industrialização encontraria no seu desenvolvimento, além de empecilhos econômicos, também políticos e sociais. Mas, devemos entender o projeto em seu tempo, onde a indústria era a aspiração e o instrumento que mobilizava esforços. Nesses termos, como o próprio Rodriguez reconhece, a técnica fazia efeito desejado, sendo um instrumento de adequação de pretensões e resultados:

“Como técnica, isto é, como procedimento formal destinado à adequação de meios e fins e à compatibilização destes entre si, traz a possibilidade de integrar esses resultados teóricos durante a preparação de um plano concreto. A insuficiência assinalada é, na verdade, de grau; do grau em que a técnica facilita, induz, ou ainda, força a integração ao plano dos objetivos fundamentais do desenvolvimento assinalados pelas interpretações teóricas da CEPAL.” (RODRIGUEZ, 1981, p.170)

Devemos, porém, separar o método de implementação do projeto cepalino – que até hoje, evidentemente aperfeiçoado, continua a desempenhar papel importante na análise socioeconômica – das estratégias de industrialização e desenvolvimento econômico sugeridas pela CEPAL, bem como dos problemas enfrentados para a modernização da sociedade. Rodriguez, sobre este aspecto, constata uma incompatibilidade entre as pretensões de desenvolvimento e as técnicas de ação. As técnicas, até 1980, ignoravam os desequilíbrios de curto prazo, supondo que o desenvolvimento econômico superaria este problema. Porém, o que se constatou é que, na prática “empírica”, este ponto não se verificou. Nem o crescimento de longo prazo levou ao controle dos desequilíbrios macroeconômicos de curto prazo, nem o processo de industrialização foi capaz de alavancar consigo os demais setores da sociedade, como era esperado.

Não nos atentaremos aos motivos, que com certeza extrapolam a economia, passando pela política e sociedade (assunto do Capítulo II), mas o fato aqui em destaque é

que a industrialização encontrara problemas de implementação. Não tardou para que os problemas surgissem como reflexo direto e, já no início da década de 1960, a instituição enxergava a crise do próprio processo de industrialização por substituição de importações. Não precisou mais de uma década para que a estratégia encontrasse problemas em sua recente implementação. O novo modelo geral surgido para a periferia tivera pouco tempo de impulso intelectual e o otimismo que imperava nos pesquisadores cepalinos, durante os anos cinquenta, deu lugar ao pessimismo anos depois.

Em 1964, Maria da Conceição Tavares chamava a atenção para os limites do projeto de substituição de importações e a tendência estagnacionista do projeto, que em muitos casos não completaria o necessário ciclo de industrialização do qual os países necessitavam. Em seu texto *El proceso de sustitución de las importaciones como modelo de desarrollo reciente em America Latina*, publicado pela ONU, há um esforço para discutir até onde avançava o processo de substituição de importação nos países. Daremos a este texto uma atenção diferenciada porque ele nos remeterá a três outras discussões simultâneas da década de 1970. São elas: a estagnação do processo de substituição de importações; os modelos de desenvolvimento econômico para a América Latina; o conflito entre a razão dualista e a razão dialética.

A autora percebeu que foi a partir da crise de 1929 que os governos deram atenção especial ao processo de desenvolvimento interno da indústria, evidentemente muito mais interessados em defender as condições de exportação do que propriamente em criar condições para o desenvolvimento interno industrial. Entretanto, naqueles anos de crise, criou-se uma base social que pudesse defender o processo industrializante e retirar dele lucros e benefícios sociais. Com as restrições externas deste período pôde ser desenvolvido na América Latina um novo modelo de desenvolvimento “para dentro”, em substituição ao

modelo “agrário-exportador” que desempenhava a função central numa economia “para fora”. Bastava que fossem criadas condições inóspitas parecidas com os anos da crise para alavancar o novo modelo de desenvolvimento. Isso poderia acelerar, de modo “artificial”, o desenvolvimento industrial que os próprios países desenvolvidos tiveram. Era assim que a autora definia a passagem do modelo “agrário-exportador” para o modelo de “substituição de importações”; uma economia “para fora”, por uma economia “para dentro”: “procurou reproduzir aceleradamente em condições históricas distintas, a experiência de industrialização dos países desenvolvidos.” (Tavares, In: Bielschowsky, 2000, p. 225)

“Apesar de o impacto sobre o setor externo das nossas economias ter sido violento [sobre a crise de 1929], estes não mergulharam em depressão prolongada como as economias desenvolvidas. A profundidade do desequilíbrio externo fez com que a maior parte dos governos adotassem uma série de medidas tendentes a defender o mercado interno dos efeitos da crise no mercado internacional. Medidas que consistiram basicamente em restrições e controle das importações, elevação da taxa de câmbio e compra de excedentes ou financiamento de estoques, visando antes defender-se contra o desequilíbrio externo do que estimular a atividade interna. No entanto, o processo de industrialização que se iniciou a partir daí encontrou, sem dúvida alguma, seu apoio na manutenção da renda interna resultante daquela política.” (Tavares, Maria da C. “Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil”, In: Bielschowsky, R. *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*, 2000. p. 223)

Porém, a novidade não foi aceita de modo cordial. Como vimos no subitem anterior, muitas das resistências contavam com interpretações parcial ou totalmente equivocada das teorias. Tavares partiu da noção comum e errônea das leituras que alguns fazem do processo de substituição de importações. Parte deste ponto para explicar a troca de modelo, já que uma visão distorcida pode apresentar uma aversão econômica ao comércio internacional. É o modo como ele foi, ou ainda é, frequentemente lido (ao pé da letra), por setores que desconfiam das medidas intervencionistas propostas pela intervenção na “mão invisível” do mercado.

“Na realidade, o termo ‘substituição de importações’, adotado para designar o novo processo de desenvolvimento dos países subdesenvolvidos, é pouco feliz porque dá a impressão de que consiste em uma operação simples e limitada de retirar ou diminuir



componentes da pauta de importações para substituí-los por produtos nacionais. Uma extensão deste critério simplista poderia levar a crer que o objetivo ‘natural’ seria eliminar todas as importações, isto é, alcançar a autarcia.” (Tavares. In: Bielschowsky, 2000, p.228)

Maria da Conceição Tavares atribui ao termo um outro significado. Transforma-o em conceito que só pode ser entendido dentro de uma estrutura complexa de significações e atitudes que passam pela economia, política e comércio internacional. Deixa claro assim que o processo de substituição de importações *não* dilui os laços de dependência dos países subdesenvolvidos da importação produtos dos países centrais, mas apenas o muda de figura. O que mais uma vez reforça nossa afirmação anterior de que o processo de substituição de importações e o protecionismo latino-americano não foram projetos para limitar o comércio internacional e sim modelo para racionalizar as vantagens das relações de troca e ampliar sua capacidade de levar às massas pobres os benefícios do progresso técnico.

“Nada está tão longe da realidade, porém, quanto a esse desideratum. Em primeiro lugar, porque o processo de substituição não visa diminuir o *quantum* de importação global; essa diminuição, quando ocorre, é imposta pelas restrições do setor externo e não desejada. Dessas restrições (absolutas ou relativas) decorre a necessidade de produzir internamente alguns bens que antes se importavam. Por outro lado, no lugar desses bens substituídos aparecem outros e à medida que o processo avança isso acarreta um aumento da demanda derivada por importações (de produtos intermediários e bens de capital) que pode resultar numa maior dependência do exterior, em comparação com as primeiras fases do processo de substituição.” (Tavares, In: Bielschowsky, 2000. p.228)

Ao invés de comprar produtos acabados, agora os países da América Latina importam partes diluídas dos produtos. A incapacidade de contar com todos os setores produtivos faz com que uma indústria em formação tenha que contar com a dependência da diversidade das indústrias centrais. Em todo o caso, a importação ainda se restringe pela mensurabilidade da exportação. Portanto, há na verdade uma dupla dependência da indústria em processo de substituição de importações. De um lado, depende da importação de equipamentos e insumos para sua produção interna. De outro lado, e devido à primeira

situação, ainda depende da capacidade de importação para uma maior ou menor produção interna, devido ao limite imposto pelo balanço de pagamentos.

“A nossa tese central é de que a dinâmica do processo de desenvolvimento pela via de substituição de importações pode atribuir-se, em síntese, a uma série de respostas aos sucessivos desafios colocados pelo estrangulamento do setor externo, através dos quais a economia vai-se tornando quantitativamente menos dependente do exterior e mudando qualitativamente a natureza dessa dependência. Ao longo desse processo, do qual resulta uma série de modificações estruturais da economia, vão-se manifestando sucessivos aspectos da contradição básica que lhe é inerente entre as necessidades do crescimento e a barreira que se representa a capacidade para importar.” (Tavares, In: Bielschowsky, 2000. p. 231)

Além disso, com a formação de um mercado interno e um acesso mais fácil a bens que antes não atingiam diversos setores sociais, há um natural aumento de demanda para o setor industrial. Isso cria uma outra barreira que o modelo substitutivo tem que enfrentar, pois o aumento de demanda significa que se deve aumentar a importação e, conseqüentemente, a exportação. O fato é que a capacidade de exportar depende, entre outras coisas, do mercado externo, que passa a ser o grande fator limitador. Tudo isso, como foi dito acima gera uma mudança estrutura e de grande envergadura para a economia dos países subdesenvolvidos.

“Por um lado, a instalação de unidades industriais para produzir internamente bens de consumo final que antes se importavam tende a expandir o mercado interno desses mesmos bens, não só pelo próprio crescimento da renda decorrente do processo de investimento, como pela inexistência de restrições internas análogas às que limitavam as importações desses produtos. Por outro lado, a sua produção, como já vimos, apenas substitui uma parte do valor agregado, anteriormente gerado fora da economia. Em conseqüência, a demanda derivada por importações de matéria-primas e outros insumos cresce rapidamente tendendo a ultrapassar as disponibilidades de divisas.” (Tavares, In: Bielschowsky, 2000. p. 232)

O que está dito é que a própria capacidade de exportação e o mercado externo limitam o processo substitutivo. Há um novo tipo de dependência, que só vai ser melhor equacionado quando setores da indústria completarem a substituição de toda a cadeia produtiva.

“No fundo, a produção de um determinado bem apenas ‘substitui’ uma parte do valor agregado que antes se gerava fora da economia. Como já foi mencionado, isso pode aumentar em termos dinâmicos a demanda derivada de importações em um grau superior à economia de divisas que se obteve com a produção substitutiva.” (Tavares, In: Bielschowsky, 2000. p. 230)

Assim, o setor agrícola mantém sua importância na economia, mas para proporcionar o dinamismo do processo substitutivo. Mas o que Conceição Tavares detecta nas economias latino-americanas é a estagnação e o pouco dinamismo dos setores exportadores, o que inevitavelmente vai refletir na capacidade de importar dos setores dinâmicos da indústria.

“O setor externo não deixou de desempenhar papel relevante em nossos países; apenas houve uma mudança significativa nas suas funções. Em vez de ser o fator diretamente responsável pelo crescimento da renda, através do aumento das exportações, sua contribuição passou a ser decisiva no processo de diversificação da estrutura produtiva, mediante importações de equipamentos e bens intermediários.

“Deste caráter ‘parcial’ da mutação ocorrida no sistema econômico resultaram duas circunstâncias sobre as quais voltaremos mais adiante. Uma delas é a preservação de uma base exportadora precária e sem dinamismo, o que por sua vez é uma das causas do crônico estrangulamento externo. A outra é o caráter “parcial” da mutação ocorrida no sistema econômico e o conseqüente surgimento de um novo tipo de economia dual.” (Tavares, In: Bielschowsky, 2000, p.224)

Interessa-nos destacadamente as conseqüências do processo de substituição de importações aqui presentes e já percebidas por Conceição Tavares. De um lado, temos um setor agrário estagnado, que vai gerar limites à importação de bens e equipamentos para a indústria (por não gerar divisas). A seguir, conclui-se que há um resultante dualismo como desdobramento deste processo. Vamos tratar à frente, no momento oportuno (cronologicamente, anos 1970, nosso terceiro tema), interpretações de Echevarria, Fernando Henrique Cardoso e José Serra, depois, um contrapondo com Rui Mauro Marini, toda uma polêmica a respeito da razão dualista. É importante destacar aqui, porém, que o problema já é apresentado, ainda que não desenvolvido. E que esta situação não se

configura em uma idealização programada do processo em curso, mas é uma consequência não desejada do processo, uma deturpação do modelo.

Antes, porém, de falar do dualismo como consequência não planejada e não desejada, precisamos rever o que a própria autora começa a destacar e que no final dos anos sessenta e início dos anos setenta torna-se um debate quase interminável na CEPAL: a questão dos distintos “modelos” de desenvolvimento. Podemos dizer que a teoria industrializante cepalina é um todo genérico, adaptável a diferentes situações nacionais. Talvez seja um dos fortes motivos pelos quais sua difusão e implementação foram ágeis e fáceis. Mas, isso também propiciou diferentes inserções nacionais nas relações econômicas internacionais. O texto de Maria de Conceição Tavares dá os primeiros passos nesta discussão:

“Resumindo, podemos concluir que, nas condições do modelo de substituição de importações, é praticamente impossível que o processo de industrialização se dê da base para o vértice da pirâmide produtiva, isto é, partindo dos bens de consumo menos elaborados e progredindo lentamente até atingir os bens de capital. É necessário (para usar uma linguagem figurada) que o ‘edifício’ seja construído em vários andares simultaneamente, mudando apenas o grau de concentração em cada um deles de período para período.” (Tavares, In: Bielschowsky, 2000, p. 235)

Assim, em se tratando das exportações, de acordo com a história econômica, cada país teve uma inserção diferenciada no comércio internacional e pode desenvolver o ônus da industrialização montando uma cadeia produtiva mais ou menos complexa e diversificada. Muitos países da América Latina falharam neste processo: sem condições propícias ao investimento, com mercado consumidor interno pequeno e uma pauta de exportação inelástica. O resultado disso não poderia deixar de ser a ausência de êxito no processo de substituição de importação. Porém, de modo geral, alguns modelos diferentes se construíram, de acordo com opções nacionais, levando-se em conta as forças políticas e as diferentes condições históricas. Este debate, que estamos adiantando, é o ponto de

partida da famosa *Teoria da Dependência* de Enzo Falletto e Fernando Henrique Cardoso, que trataremos como o segundo tema dos anos setenta, no seu contexto apropriado e com seus desdobramentos.

O primeiro tema dos anos setenta, que trataremos a seguir, é o desdobramento das interpretações apresentadas por Maria da Conceição Tavares no texto citado e levadas até suas últimas consequências para a América Latina. Estamos tratando da estagnação do desenvolvimento latino-americano, já que, no final dos anos sessenta e início dos anos setenta, a conjuntura mostrava claramente o desgaste do modelo de substituição de importações e a crise econômica que se anunciava. As condições apresentadas já em 1964 se mostravam frouxas e impossibilitadas de dinamizar a indústria:

“A possibilidade de manter uma certa flexibilidade na estrutura de importações, em condições de limitação da capacidade para importar, repousa na construção, o mais cedo possível, de certos elos da cadeia produtiva que são de importância estratégica para levar adiante o processo. Em outras palavras, a possibilidade de continuar a substituir depende do tipo de substituição previamente realizadas.” (Tavares, In: Bielschowsky, 2000, p.234)

Havia, portanto, condições para que o modelo substitutivo fosse implementado, já que era uma fase de transição para a constituição de uma indústria nacional integrada em alguma medida ao comércio internacional.

#### **4. Anos setenta: da crise anunciada ao esgotamento do modelo substitutivo**

Sabemos que existem pré-condições para a sobrevivência do modelo substitutivo. E a conclusão das cadeias produtivas estava ameaçada porque o estrangulamento externo se anunciava – pela existência de um setor exportador fraco e pouco dinâmico. A falta de dinamismo na agricultura não era substituída por poupança interna ou capacidade de alocar recursos externos. Assim as economias latino-americanas não tinham como dar

financiamento à indústria, nem levar adiante o incremento de progresso técnico do qual o setor necessitava.

Vamos tratar aqui, para encurtar os rumos do debate, da polêmica em torno da questão na qual se envolveram Celso Furtado, Maria da Conceição Tavares e José Serra. O primeiro prevê a decadência da industrialização na América Latina. Com uma resposta dos dois últimos, muda de posição, até que se inicia o debate por modelos.

Celso Furtado, em 1969, escreve um texto no qual prevê a estagnação do processo de industrialização da América Latina. Tratando da queda da relação produto/capital como tendência ao zero, Furtado apresenta um cenário negativo para o investimento na América Latina. Ali, o pessimismo ganha ares de retrocesso. Furtado supõe que o processo substitutivo não ganharia mais fôlego e deixa a entender que todos benefícios até ali alcançados sofreriam revés. Sua análise leva em consideração a crescente queda do coeficiente da relação capital/trabalho. Ou seja, o excesso de exploração chegou a seu limite e não tem mais para onde ir, impedindo a reprodução da produção pela inviabilidade do consumo. Portanto, tamanha era a necessidade de exploração do trabalhador nas produções nacionais (e para que o material exportador fosse competitivo), que isso restringia o consumo interno das massas que conseqüentemente prejudicava a indústria interna.

“En síntesis, todo ocurre como si la existencia de um sector pecapitalista de carácter semifeudal, en conjunción con un sector industrial que absorve una tecnología caracterizada por un coeficiente de capital rápidamente creciente, diesen origen a un patrón de distribución del ingreso que tiende a orientar la aplicación de los recursos productivos de modo de reducir la eficiencia económica de éstos y a concentrar aún más el ingreso, en un proceso de causación circular. Em el caso más general, la distribución de la eficiencia económica provoca directamente el estancamiento económico. En casos especiales, la creciente concentración del ingreso y su contrapartida de población subempleta que afluye hacia las zonas urbanas, crean tensiones sociales que *per se* pueden hacer imposible el proceso de crecimiento.” (FURTADO, In: BIANCHI, 1969, p.146)

A chave da questão estava na ausência de absorção de progresso técnico, que num período de transição da sociedade latino-americanas não foram atingidas pela incapacidade da dinâmica subdesenvolvida desenvolver sua capacidade de inovação. As previsões chegavam à estagnação do processo de industrialização como um todo. Entretanto, essas previsões de Celso Furtado são refutadas em 1971 por um trabalho de Maria da Conceição Tavares e José Serra em *Trimestre Econômico*, nº 152. A menção ao trabalho e a discordância das conclusões já aparecem no título do texto, para rebaterem a *Estagnação da América Latina* calculada por Furtado: Conceição Tavares e Serra propõem uma análise *Além da Estagnação*, considerando a hipótese furtadiana exageradamente neoclássica e não condizente com a situação periférica da América Latina. Diferentemente do seu trabalho anterior (de 1964), Maria da Conceição Tavares parece incorporar a excepcionalidade da situação periférica pela qual Celso Furtado tanto batalhou e jogou a criatura contra o próprio criador. Assim, na resposta a Celso Furtado, apresenta diferenças econômicas entre o atual desenvolvimento dos países periféricos e o que foi o desenvolvimento dos países centrais, destacando que o papel da economia nos países avançados tinha o caráter de introjetar progresso técnico no sistema – caso que não se repete para a América Latina.

“Nos países capitalistas de hoje desenvolvidos, a modernização da agricultura, a maximização do contingente ocupado da força de trabalho e dos consumidores constituíram, em épocas passadas, requisitos importantes para a expansão do sistema. O mesmo fenômeno não se verifica, porém, nas economias latino-americanas, de ‘industrialização retardatária’, embora essa circunstância, por si só, não permita assegurar que, necessariamente, o capitalismo carece de dinamismo em toda a região.” (Tavares, Maria da C. e Serra, José. “Além da estagnação: uma discussão sobre o estilo de desenvolvimento recente do Brasil”. In: Bielschowsky, Ricardo. *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Record: São Paulo, 2000. p.593)

Assim, não podemos dispor dos mesmos mecanismos de cálculo e de expectativas pelos quais contam as economias do centro. A atenção de Celso Furtado, voltada para a distribuição de renda e capacidade de consumo das massas, não é necessariamente condição

fundamental para o desenvolvimento do capitalismo subdesenvolvido. Para Serra e Conceição Tavares, a retomada do crescimento econômico não depende de distribuição de renda, redução da inflação ou aumento do emprego, mas sim de capacidade de absorção de recursos internacionais que financiem a produtividade industrial. Portanto, as preocupações de Celso Furtado, quando a marginalidade das massas nada tem a ver com o desempenho econômico nacionais.

“Após observar que grande parte da população da América Latina está e tende a permanecer marginalizada dos benefícios do crescimento econômico, mantendo-se subempregada e a baixíssimos níveis de produtividade, afirmam que tal situação demonstraria a incapacidade dinâmica do capitalismo da região. A constatação pode ser correta, mas sua utilização naqueles termos passa por cima das diferenças entre os interesses dos grupos dominantes da América Latina e o interesse nacional. Marginalidade, desemprego estrutural, infraconsumo, entre outros, não constituem em si mesmos, nem necessariamente, problemas fundamentais para a dinâmica econômica capitalista, ao contrário do que ocorre, por exemplo, com os problemas referentes à absorção de poupanças, oportunidades de investimentos etc.” (Tavares e Serra, In: Bielschowsky, 2000, p. 593)

Talvez estejamos diante de um caso exemplar que mostra que o processo de modernização da América Latina via industrialização criou um “Frankenstein” – tragédia que seus idealizadores (entre eles Celso Furtado e Prebisch) não calculavam. Para o projeto original da CEPAL, não havia fundamento em se industrializar simplesmente o país para evitar que os benefícios econômicos do progresso técnico fossem deportados para os países centrais. O verdadeiro projeto de industrialização (e o que traria resultados concretos) era aquele que levaria benefícios materiais às massas, ou seja, ampliaria a capacidade de consumo e renda das populações latino-americanas. Esta era pelo menos a expectativa do projeto de industrialização por substituição de importações da CEPAL, um tipo de “democratização” dos frutos do progresso técnico, ou mesmo extensão desses frutos para as populações da América Latina.



Ao perceber que estas expectativas haviam fracassado, numa avaliação preliminar, Celso Furtado apresenta que, como as massas não tiveram condições de ampliar sua capacidade de renda e, conseqüentemente, de consumo, o projeto haveria de estagnar já que não conseguiria um dinamismo de renovação da produção. Sem consumo, a indústria estagna.

“Furtado vincula a estagnação econômica à perda de dinamismo do processo de industrialização apoiado na substituição de importações. Neste sentido, preocupa-se com a evolução e comportamento da estrutura da demanda, que é dependente, por sua vez, da distribuição de renda. Considera que a industrialização não foi de modo algum capaz de alterar substancialmente os padrões de distribuição da renda, altamente concentrados (herança da economia primário-exportadora), falhando em criar um mercado socialmente integrado. Ao contrário, o mercado tendeu a orientar-se para a satisfação da demanda diversificada dos grupos de renda mais altas.” (Tavares e Serra, In: Bielschowsky, 2000, p.595)

Maria da Conceição Tavares e José Serra, de olho no caso concreto brasileiro, mostraram que as conclusões de Celso Furtado, pelo menos para o Brasil, não tinham fundamentos empíricos. No caso brasileiro, a crise era muito mais conjuntural do que estrutural. Mas, destacaram que esta avaliação baseava-se não em premissas neoclássicas como era o caso de Furtado, mas de constatação de um novo modelo de consumo e financiamento que se firmava como conseqüência não planejada e provavelmente não desejada do processo de substituição de importações protecionista que o Brasil capitaneava com forte presença do Estado como mantenedor do emprego.

Este processo daria uma nova estrutura de classes e uma nova dependência aos países latino-americanos (ou aos que se assemelhassem a este modelo). Havia um tipo de desenvolvimento, atingido por países em situação mais avançada no processo de substituição de importações, que permitia a alguns grupos sociais se beneficiarem do resultado do progresso técnico, e que este grupo, ainda que reduzido, tinha condições de movimentar a economia industrial que se formara.

“Nossa idéia, não obstante, é que a crise que acompanha o esgotamento do processo substitutivo representa, no essencial, pelo menos no caso de alguns países, uma situação de transição a um novo esquema de desenvolvimento capitalista. Este pode, inclusive, apresentar características bastante dinâmicas e ao mesmo tempo reforçar alguns traços do ‘modelo’ substitutivo de crescimento em suas etapas mais avançada, ou seja, a exclusão social, a concentração espacial, bem com o atraso de certos subsetores econômicos quanto aos níveis de produtividade.” (Tavares e Serra, In: Bielschowsky, 2000, p.592)

Assim, temos uma nova estrutura de classes, dual e desigual, talvez em uma dimensão mais aguda do que quando se falava em economia agrário-exportadora. Como as classes altas tinham uma tendência ao consumo que engendrava dinamismo à economia, não havia porque falar em processo de estagnação da indústria. Este consumo, associado ao investimento do capital externo, que financiava a renovação, substituíam a necessária melhora no nível de renda da população, bem como a ausência de uma poupança interna. Numa conclusão similar a que chegaram Enzo Falletto e Fernando Henrique Cardoso, por outros argumentos: os laços de dependência externa dos países da América Latina, não apenas se mantinham como tendiam a estreitar-se, de outros modos.

“O capitalismo brasileiro tinha condições para passar a um esquema de expansão cujos estímulos emanassem do próprio sistema (sem que isso significasse o enfraquecimento dos laços de dependência externa, que, pelo contrário, poderiam tornar-se mais estreitos). Dadas as condições materiais, este novo esquema impunha reajustes pelo lado da estrutura da demanda, maior acumulação de recursos para investimento e definição de projetos rentáveis e complementares à capacidade produtiva preexistente, bem como algumas ‘correções’ da estrutura produtiva mediante a eliminação de atividades instaladas sob a proteção da inflação e que não eram importantes para o novo esquema de expansão.” (Tavares e Serra, In: Bielschowsky, 2000, p. 605)

O caso brasileiro se tornava, portanto, um modelo para esse novo estágio de “desenvolvimento” da América Latina, uma situação em que o processo de substituição de importações havia completado com relativo êxito sua implantação, mas que não havia alterado significativamente a estrutura desigual da sociedade dependente. Estamos diante de uma deturpação do modelo de desenvolvimento proposto pela CEPAL nos anos de sua criação, já que o projeto que tratamos anteriormente tinha como princípio o

desenvolvimento econômico associado à modernização social, vistos praticamente como sinônimos. Se chegássemos a um relativo desenvolvimento econômico, as sociedades acompanhariam este processo. De fato, ocorre outra coisa: embora algumas economias latino-americanas tivessem alcançado êxito na implantação industrial, ao invés de amenizarem suas desigualdades, agravaram o processo de privilégios para alguns grupos em detrimento da situação de outros. Isso é o que chamamos de consequências não planejadas e não desejadas do processo de industrialização por substituição de importações.

Deste modo, não havia mais uma única situação de dependência para os países da América Latina. Agora, alguns países atingiram um grau de industrialização com ampliação das desigualdades internas. Para eles, a dependência seria diferente de outros que fracassaram no processo de substituição de importações e voltaram ao modelo agrário-exportador.

“... cabe notar que no Brasil, ao contrário de muitos países da América Latina, o grau de desenvolvimento industrial na fase de esgotamento do dinamismo do processo de substituição de importações permitia a substituição física de parte dos artigos que antes se importavam. Em outros países latino-americanos, o processo substitutivo se esgotou antes que as respectivas economias tivessem alcançado uma base material que lhes permitisse produzir bens de produção necessários à realização de investimentos relativamente vultuosos, intensivos em capital e tecnologicamente mais complexos.” (Tavares e Serra, In: Bielschowsky, 2000, p. 604)

Começava-se a tratar do caso brasileiro como uma possibilidade de generalização de caso. E é nesse bojo que vem a réplica de Furtado a Maria Conceição e José Serra. Primeiro num velado (mas consentido) reconhecimento de que realmente em se tratando da situação econômica brasileira, não havia possibilidade de estagnação econômica como ele próprio propusera outrora. Porém a questão aqui é outra: “Que possibilidades de generalização existem para esse ‘modelo’? Em outras palavras: até que ponto constitui o próprio modelo em uma opção válida – um meio de alcançar uma alta taxa de crescimento, ainda que a

elevado custo social – para outros países?” (Furtado, Celso. “Possibilidade de generalização do ‘modelo’ brasileiro”. In: Serra, J. (coord.). *América Latina: ensaios de interpretação econômica*. Paz e Terra: Rio de Janeiro, 1976. p. 253)

A questão de Celso Furtado é pertinente e sua resposta apresenta um impasse para os países que contam com um mercado de proporções menores que a brasileira. Sua resposta insinua que, se o país não contar com esse mercado dos grupos de renda alta, como proposto por Conceição Tavares e Serra, dificilmente conseguirá dar impulso a sua economia industrial. “Na América Latina, somente os três maiores países reúnem condições para dotar-se de um complexo industrial similar ao dos países capitalistas desenvolvidos, sem que as indústrias mais dinâmicas dependam, desde o início e de forma principal, do mercado exterior” (Furtado, idem, 1976, p.253). O teórico referia-se a Argentina, Brasil e México como os únicos com mercado consumidor suficientemente amplo para manter uma demanda industrial efetiva. Ainda que somente uma parte reduzida das populações destes três países fosse integrada ao sistema capitalista, em termos quantitativos eram o bastante para tornar estes mercados atrativos e dinâmicos.

Mas no caso de outros países, qual a alternativa? Tratando de mercados como o chileno e o peruano, não seria o caso de voltar ao modelo agrário-exportador? Neste caso, Furtado apresenta uma curiosa dedução:

“Excluída a hipótese de aumento de inserção no comércio internacional mediante a exportação de produtos primários, cujas limitações a experiência sobejamente demonstrou, a saída parece estar numa industrialização ela mesma integrada nos mercados externos, ou seja, mais próxima do modelo de Hong-Kong que do brasileiro. Fora dessa disjuntiva, apresenta-se a possibilidade de apoiar a industrialização em um outro perfil de demanda de produtos finais, ou seja, em uma outra definição de prioridades sociais.” (Furtado, in: Serra, 1976, p. 254)

Temos, ainda em 1973, uma antecipação do que Peter Evans chamou mais a frente como uma grande inovação na inserção de países “novos” comércio internacional: a

industrialização “para fora” dos tigres asiáticos – países do leste asiático que passaram por um deliberado processo de industrialização privilegiando produtos com altos índices de valor agregado e que tivessem bastante receptividade no comércio internacional, como a microeletrônica, por exemplo. Isso lhes proporcionou avanço tecnológico além de balança comercial altamente positiva com capacidade de investimento e modernização das estruturas sociais. As industrializações “para dentro” e “para fora” já estavam anunciadas pelo debate dos próprios cepalinos.

O que queremos dizer com o exemplo de todo este debate é que a CEPAL não esteve alheia à situação de fato da América Latina, nem disposta ao fechamento de suas fronteiras para o comércio internacional. Já foi suficientemente dito que o intuito da planificação era justamente otimizar e tirar proveito do comércio internacional. Além disso, os pesquisadores estavam sempre atentos a outros modelos de desenvolvimento e puderam antecipar acontecimentos, sugerir saídas com relativa folga de tempo e prever situações de risco. Mas, como dissemos na introdução, a CEPAL era um órgão consultivo e de avaliação, não se propunha a aplicar em forma de políticas públicas suas sugestões. Isso quem faziam eram os governos. E, na maioria dos casos, para a América Latina, a situação política, o tradicional *populismo*, ou os regimes de repressão, nem sempre foram ambientes favoráveis para se desenvolver os projetos anticíclicos trabalhados pela CEPAL. Algumas medidas eram demasiadamente duras para serem aplicadas em estruturas políticas frágeis e vulneráveis. Os acontecimentos trataram de desvirtuar boa parte das sugestões originária da instituição, que em tese, reafirmamos aqui, estavam de acordo com a evolução do pensamento econômico, mas quando aplicadas tiveram outra realidade, devido muito mais a erros estratégicos de políticas de circunstâncias do que “culpa” do que intelectuais da linha liberal norte-americana vão chamar de “falhas do Estado”.

Destacamos por fim que a situação heterogênea que atingiu as diferentes nações da América Latina tornou difícil a sugestão de um único modelo de desenvolvimento para a região, como fizera a CEPAL vinte anos antes.

## **5. Da “Teoria do Desenvolvimento” para a “Teoria da Dependência”**

A CEPAL sempre se esforçou, como instituição, para manter sua linha de produção diversificada, num claro intuito de fugir de análises puramente econômicas. Foi uma característica marcante nos documentos da entidade a presença de argumentos que fugiam da ortodoxia das ciências econômicas e faziam alusões às classes, aos conflitos políticos, aos interesses sociais etc. Assim, não é de se estranhar a presença de José Medina Echevarria entre os cepalinos. Este sociólogo, que ficou muito conhecido por difundir a sociologia alemã na América Latina, sendo inclusive o tradutor de Weber para o espanhol, durante muitos anos pode participar e agregar conhecimento à CEPAL. Foi de sua pena que surgiram os primeiros escritos a respeito de uma interpretação dual para o atraso latino-americano. As relações entre Barbárie e Civilização; entre o Moderno e o Atrasado; entre o Novo e o Velho; faziam parte de uma dicotomia que caracterizava a interpretação a respeito das sociedades latino-americanas desde o século XIX, com Sarmiento, p.ex., mas ganhou impulso na instituição para explicar o relativo fracasso das tentativas econômicas para industrializar a América Latina. Não que houvesse um total insucesso do esforço de modernização via industrialização para a região, mas que este trabalho atingira apenas uma parte das populações, os novos, modernos e civilizados, enquanto a outra parte atrasada, velha e bárbara, continuava numa situação pré-industrializada, ou agrícola.

Foi sob a influência da análise de Echevarria que, sem dúvidas, surge em 1969 a *Teoria da dependência*. Este é um momento de revisão teórica da CEPAL, com o

diagnostico de que o processo de substituição de importações não obtivera êxito em transformar a economia latino-americana e, por conseguinte, mantivera política e economicamente as sociedades em constante situação de contradição. Uma das principais questões para a CEPAL deste período (mas que não se limitava aos quadros da instituição), extrapolava os limites das análises econômicas e inquietava e esbarrava na ação de sociólogos, era a respeito dos principais problemas que impediam a América Latina, de consolidar um desenvolvimento coeso baseado em um sistema dinâmico e modernizador.

“... este tema es el del *atraso*, frente al cual han surgido dos preguntas claves, la primera: Dónde se encuentra la responsabilidad de nuestro atraso? En nosotros ó en el extranjero que nos explora? La segunda: Cómo podemos progresar? Imitando a otros – y durante largo tiempo los modelos fueron preferentemente Estados Unidos ó la Unión Soviética – ó creando nuestro propio camino?” (Falletto, In: *Estudos Avançados* (USP), volume 12, nº 33, Maio/Agosto, 1998 p.110)

Uma das respostas a essas inquietações surgiu da associação entre o sociólogo brasileiro Fernando Henrique Cardoso e o próprio historiador uruguaio Enzo Falletto. Estes detectam a necessidade de se incorporar elementos históricos, como a formação econômica nacional de cada país e questões sociológicas, como o caráter de *classe* de algumas questões, como a redefinição de grupos sociais dentro de uma nova posição da América Latina dentro da divisão internacional do trabalho. Ou seja, as mudanças pelas quais região latino-americana passara nos últimos vinte anos eram objeto de análise a respeito da mobilidade dos grupos sociais.

“... el tema de la dependencia surge, en medio de una experiencia política extraordinariamente compleja, em donde abundan conflictos y frustraciones, pero también momentos de expectativas y esperanzas. Formalmente, los distintos ensayos y estudios sobre la dependencia, se inscribían em la llamada *Teoria del desarrollo* y eran polémicos con planteamientos que hasta ese entonces habían estado muy em boga. Lo que los dependetistas plantearon, era que, las opciones económicas distaban mucho de ser neutrales y que tenían claro significado político; que podían beneficiar a algunos y afectar negativamente otros. Em suma, el problema del desarrollo era un problema de poder, pero, si a veces no era tan difícil definir el rasgo del poder existente, más complicado era definir el carácter del poder posibli, y aquí, a menudo, la pugna se instaló al interior de los propios *dependentistas*.” (FALETTTO, In: *Estudos Avançados* (USP), 1998 p. 113)

Escrita, portanto, em um momento de desdobramento de grandes problemas políticos, sociais e econômicos, mas também sob a retomada do espírito de otimismo, a *Teoria da Dependência* apresenta novas perspectivas para a interpretação das sociedades latino-americanas. Representa um avanço nos escritos e teses da CEPAL a respeito da América Latina. É uma análise histórico-estruturalista, assim como outras já desenvolvidas por pesquisadores cepalinos, mas apresenta algumas inovações, levando em consideração avanços do sistema produtivo da periferia. O centro da análise da dependência, no entanto, foge da relação entre o “centro” e a “periferia” para destacar os arranjos internos entre as classes sociais no desenvolvimento econômico. Isso não a faz dona de um novo paradigma para a interpretação das teorias. As relações externas só entram na análise depois de uma retomada histórica geral da América Latina destacando particularidades dos países dentro do desenvolvimento dependente. É, sobretudo, uma análise de sociologia política.

Falletto e Cardoso retomam Echevarria e o dualismo, acrescentando a dependência. O dualismo entre o “tradicional” e o “moderno” ganha o aspecto de classes e serão vistos da perspectiva dos grupos sociais em disputa pela hegemonia econômica, que em condições variadas fazem aliança para o desenvolvimento, sempre usando o aparelho do Estado como instrumento de sustentação dos projetos empreendidos.

“Sustenta-se que as sociedades latino-americanas pertenceriam a um tipo estrutural denominado geralmente “sociedade tradicional” e que se está produzindo a passagem a outro tipo de sociedade chamada ‘moderna’. No curso do processo de mudança social parecia que antes de se constituir a sociedade moderna, formou-se um padrão intermediário, híbrido, que caracteriza as sociedades dos países “em desenvolvimento”. Quando não, formam-se situações estanques entre um setor da sociedade que se moderniza e outros que permanecem arcaicos. Invoca-se então a noção de ‘dualismo estrutural’. Na realidade, metodologicamente, trata-se de uma renovação da velha dicotomia ‘comunidade-sociedade’ em sua formulação clássica em Tönnies.” (Cardoso e Falletto, *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*, 1973, p. 16/17)<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Esta distinção proposta, aplicando diretamente as categorias de Tönnies, afirmando que nas sociedades latino-americanas de transição os dois tipos ideais convivem é negada por outros intelectuais como Maria



Assim, a história da América Latina pode ser contada pela sua relação com o centro, mas também através dos arranjos internos de desenvolvimento das forças produtivas. A noção de dependência entra nesta história estrutural mostrando que em cada época há um tipo de vinculação entre o moderno e o atrasado que exige um tipo distinto de relação de classes, assim como uma aliança diferente de poder, se faz emergir um tipo específico de situação nacional. Não bastaria explicar então que o processo de industrialização levaria o desenvolvimento para os povos latino-americanos, precisamos observar que cada tipo economia formalizou um tipo de aliança para desenvolver o processo de industrialização e que essa aliança só pode ser entendida de acordo com a particularidade econômica de cada região na situação de pré-industrialização. Assim, no Brasil um tipo de aliança se formou, que foi diferente da Argentina ou México, que elas mesmas foram diferentes dos processos de Chile, Peru ou da América Caribenha.

Para Fernando H. Cardoso e Enzo Falletto foram, portanto, os diferentes modos pelos quais grupos sociais constituíram a hegemonia industrializante é que foi a responsável pelo sucesso ou fracasso do empreendimento. Isso é uma resposta aos trabalhos sobre economia que davam ênfase ao acesso dos produtos primário-exportadores no setor externo, indiretamente culpando o mercado mundial pelo fracasso da tentativa latino-americana.

---

Silvia de Carvalho Franco em sua tese de livre docente *O Moderno e suas diferenças* em que ela nega a adequação das categorias da sociologia alemã para o contexto especificamente brasileiro. Especificamente sobre Tönnies há o trabalho da mesma autora *Homens Livres na Sociedade Escravocrata*, de 1970, que refuta a aplicação dos tipos ideais comunidade/sociedade para o caso colonial do Brasil. Este comentário é importante porque é o pano de fundo do debate que vamos tratar adiante, entre Rui Mauro Marini e Fernando Henrique Cardoso e José Serra. O primeiro não apresentava uma razão dual para o desenvolvimento social da América Latina, mas uma relação de exploração de classes. Essa diferença não é apenas um diagnóstico antagônico, mas cria sugestões distintas: se há dualismo, para se atingir a modernidade basta desenvolver os setores e classes atrasados; mas se há exploração de classes, enquanto as classes não forem extintas, uma classe vai se sobrepor e sustentar sobre a outra, ou seja o moderno vai apoiar seu conforto material na miséria dos setores atrasados.

“A noção de dependência alude diretamente às condições de existência e funcionamento do sistema econômico e do sistema político, mostrando a vinculação entre ambos, tanto no que se refere ao plano interno do país como ao plano externo. A noção de subdesenvolvimento caracteriza um estado ou grau de diferenciação do sistema produtivo.... As noções de ‘centro’ e ‘periferia’, por seu lado, destacam as funções que cabem às economias subdesenvolvidas no mercado mundial sem levar em conta os fatores político-sociais implicados na situação de dependência.” (CARDOSO e FALETTO, op. cit. 1973, p. 27)

Portanto a preocupação dos autores não está em discutir a deterioração dos termos de intercâmbio, assunto plenamente resolvido, mas mostrar que não foi por “culpa” do mercado mundial que alguns países não concluíram seu ciclo de formação industrializante. Essa tese desloca o argumento de Maria da Conceição Tavares (1964), que atribuía à capacidade de importar e ao crescente ônus econômico da industrialização a estagnação de algumas das tentativas nacionais de industrialização. Para os sociólogos, o arranjo interno e o relativo consenso em torno do projeto de industrialização foram fundamentais para que alguns países tivessem êxito no processo de industrialização.

Assim, sem negar a pré-condição econômica, os autores deslocam o foco da problemática de uma relação de subordinação para a idéia de uma relação de dependência. O argumento histórico mostra que a dependência é o modo de relação da América Latina com os países centrais, mas os autores avançam defendendo que os processos sociais internos de cada país apresentam oscilações dessa dependência. O subdesenvolvimento pode ser superado, mas a dependência tem laços mais fortes e elásticos que podem, não apenas resistir historicamente, mas também proporcionar condições variadas para o desenvolvimento mesmo dentro do sistema de dependência.

“A situação de ‘subdesenvolvimento nacional’ supõe um modo de ser que por sua vez depende de vinculações de subordinação ao exterior e da reorientação do comportamento social, políticos e econômico em função de ‘interesses nacionais’

“A dependência encontra assim não só ‘expressão’ interna, mas também seu verdadeiro caráter como modo determinado de relações estruturais: um tipo específico de relação entre as classes e grupos que implica uma situação de domínio que mantém estruturalmente a vinculação econômica com o exterior. Nesta perspectiva, a análise da

dependência significa que não é possível analisá-la a partir da configuração do sistema de relações entre as diferentes classes sociais no âmbito mesmo das nações dependentes.” (CARDOSO e FALETTTO, op. cit. 1973, p.31)

Neste processo de transformação das sociedades dependentes, o Estado desempenhou um papel fundamental. O estágio de substituição de importações foi responsável pelo suporte de infra-estrutura e industrialização de base que sustentou a formação de complexos sistemas industriais montados por uma burguesia emergente em conluio com outros grupos tradicionais.

“... a fase chamada de industrialização substitutiva de importações caracterizou-se por um duplo movimento convergente: a expansão do setor privado da economia e, conseqüentemente, o fortalecimento da burguesia industrial e a criação de novas áreas de investimento, concentradas em torno da ‘indústria básica’ e das obras de infra-estrutura, onde foi acentuada a participação estatal.

“Durante esse processo acentua-se o papel do Estado – que expressava fundamentalmente os interesses exploradores e latifundiários – atuava como mediador da política de financiamento de investimentos estrangeiros, agora por seu intermédio tomam-se as medidas necessárias para a defesa do mercado interno através das tarifas alfandegárias, inicia-se o processo de transferência de rendas do setor explorador para o setor interno e criam-se os núcleos fundamentais de infra-estrutura para apoiar a industrialização substitutiva de importações; surgem então os projetos nacionais do aço, as refinarias de petróleo, as centrais elétricas etc.” (CARDOSO e FALETTTO, op. cit. p.92/93).

Assim a tese que se expõe é que a burguesia não desempenhou um papel revolucionário ou de vanguarda como nos casos dos países centrais, mas, nesta região, os burgueses negaram sua condição revolucionária e se associaram aos grupos oligárquicos para promover o desenvolvimento industrial. “Essa industrialização representou mais uma política de acordos, entre os mais diversos setores, desde o agrário até ao popular-urbano, do que a imposição dos interesses e da vontade de domínio de uma ‘burguesia conquistadora’” (CARDOSO e FALETTTO, 1973, p.93)

Assim, os frutos do progresso técnico e da modernização não se estenderam para todos os grupos sociais, mas se limitaram a grupos específicos dentro do acordo entre as elites nacionais. Situações como reforma agrária, direitos trabalhistas no campo, inclusões

sociais, foram deixadas de lado como parte do acordo de modernização e se tornaram entraves para o desenvolvimento da sociedade de modo completo. Associando isso ao desenvolvimento dependente das economias centrais e o papel populista do Estado, temos um sistema híbrido “em desenvolvimento” como supõe os autores. Por outro lado, as vinculações com centro se ampliaram em alguns casos. O relativo desenvolvimento de alguns países foi responsável por uma inserção diferenciada destes no mercado internacional. Capital internacional e empresas estrangeiras passaram a associar-se ao capital nacional formando um novo sistema de desenvolvimento que só pode ser entendido agora inter-relacionado. É o prelúdio da globalização, sem usar esse termo, que evidentemente não era aplicado no final da década de 1960, quando foi escrito o ensaio.

“A vinculação das economias periféricas no mercado internacional se dá, sob esse novo modelo, pelo estabelecimento de laços entre os centro e a periferia que não se limitam apenas, como antes, ao sistema de importações-exportações; agora as ligações se dão também através de investimentos industriais diretos feitos pelas economias centrais nos novos mercados nacionais.” (CARDOSO e FALETTTO, op. cit., 1973, p.125)

Esta percepção de um modelo dependente, porém integrado ao sistema internacional que não poderia mais ser explicado pela dicotomia “centro-periferia”, já é uma certa antecipação pouco explicitada da situação internacional de globalização que se desenvolve e ganha face depois de 1980. O termo, ainda não disseminado no final dos anos sessenta, não era usado pelos autores. Interessa-nos particularmente, neste momento, a conclusão de que o desenvolvimento, neste seu novo arranjo interno e externo, dava possibilidades de crescimento aos países em desenvolvimento. Embora a dependência fosse uma consequência não desejada do processo de industrialização, já que se propunha justamente a reduzir a fragilidade externa, a nova fase econômica da América Latina é vista pelos autores com certo otimismo, pois se trata de um momento em que o desenvolvimento pode ser mantido, mesmo que sem excluir a dependência. Portanto, o que concluem Cardoso e

Faletto é que o desenvolvimento não é contraditório com a dependência, pelo contrário, no atual estágio de desenvolvimento das forças produtivas na América Latina, o desenvolvimento é associado à dependência.

“A novidade da hipótese não está no reconhecimento da existência de uma dominação externa – processo óbvio – mas na caracterização da forma que ela assume e dos efeitos distintivos, com referência às situações passadas, desse tipo de relação de dependência sobre as classes e o Estado. Salientamos que a situação atual de desenvolvimento dependente não só supera a oposição tradicional entre os termos de desenvolvimento e dependência, permitindo incrementar o desenvolvimento e manter, redefinindo-os, os laços de dependência, como se apoia politicamente em um sistema de alianças distinto daquele que no passado assegurava a hegemonia externa.” (CARDOSO e FALETTO, op. cit. 1973, p.141)

## **6. O debate entre a razão dualista versus a razão dialética**

Talvez esta seja a única oportunidade que teremos de incorporar neste trabalho a resposta dos marxistas à teoria da CEPAL. Resposta que não se faz pelos velhos jargões esquerdistas de acusações de reformismo burguês ou negação de classes, mas uma verdadeira teoria sobre o movimento de classes que se impõe ao modelo cepalino de desenvolvimento econômico, mas ao mesmo tempo assume muitas de suas considerações. Falaremos do estudo sobre a Dependência de Rui Mauro Marini.

O aspecto importante da teoria de Rui Mauro Marini, quando trata *da Dialética da Dependência* é que muitas de suas conclusões se aproximam de outros cepalinos ou fazem parte dos diagnósticos da entidade cedo ou tarde. Mesmo assim, a linguagem marxista não foi aceita pelos cepalinos ou por intelectuais próximos à instituição. Marini não foi uma exceção, recebeu uma implacável crítica por parte de Fernando Henrique Cardoso e José Serra, na *Revista Mexicana de Sociologia*, edição extraordinária de 1998, e no mesmo volume apresentou sua réplica. Muitas vezes Cardoso e Serra demonstraram, mais que recusa dos marxistas de Marini, mas falta de interesse em entender as considerações. Outro fato curioso é que, a revista *Estudos CEBRAP* só publicou em português o artigo de

Cardoso e Serra. Marini continua, no Brasil, um autor pouco lido e praticamente desconhecido.

Há dois aspectos destacados por Marini que mereceram sua atenção para recontar a história econômica da América Latina: a esfera da circulação e a esfera da produção. Mas, o modo como esses dois setores da economia se comportaram, no decorrer da história recente da região, difere da história do capitalismo avançado dos países centrais. Para Marini, assim, existem especificidades a serem consideradas para se analisar o desenvolvimento na América Latina, que não repetem os movimentos seguidos pelos países avançados. Diferenças que recaem na esfera de produção e circulação.

“Frente ao parâmetro do modo de produção capitalista puro, a economia latino-americana apresenta peculiaridades, que às vezes se dão como insuficiências e outras – nem sempre distinguíveis facilmente das primeiras – como deformações. (...) É por isso que, mais que um capitalismo, o que temos é um capitalismo *sui generis*, que só ganha sentido se o contemplarmos tanto a nível nacional como, principalmente, a nível internacional.” (MARINI, 2000, p. 106)

“Opera-se assim, do ponto de vista de países dependentes, a separação dos dois momentos fundamentais do ciclo do capital – a produção e a circulação de mercadorias – cujo efeito é fazer que apareça de maneira específica na economia latino-americana a contradição inerente à produção capitalista em geral, isto é, a que opõe o capital e o trabalhador enquanto vendedor e comprador de mercadorias.” (MARINI, 2000, p. 132)

Antes de considerar o recente desenvolvimento industrial em que se colocaram as economias latino-americanas, o autor voltou-se para a história anterior, para observar em que sentido a dependência era desenvolvida e quais as principais características desse processo. O intuito era de esclarecer em relação ao que se alterou e o que se manteve a respeito das relações de dependência, tirando daí uma teoria a respeito disso. Este também foi o caminho seguido por Falletto e Cardoso na *Teoria da Dependência*. Nos dois casos os autores identificavam as raízes históricas da dependência latino-americana em períodos pré-capitalistas. Mas Marini justificava que foi no desenvolvimento industrial inglês é que ocorreu uma transformação dos aspectos econômicos internacionais que deram à América

Latina um lugar específico no mercado econômico mundial. Esta consideração já difere da tese de Cardoso e Falletto, que retroagiram mais nas raízes da dependência destacando os vínculos coloniais e não a associaram especificamente ao capitalismo industrial.

“... a situação colonial não é igual a situação de dependência. Ainda que se dê continuidade entre ambas, não são homogêneas; como afirma Canguilhem, ‘o caráter progressivo de um acontecimento não exclui a originalidade do acontecimento’. A dificuldade da análise teórica está precisamente em captar esta originalidade e, sobretudo, em discernir o momento em que a originalidade implica numa mudança de qualidade.” (MARINI, 2000, p.109/110)

Interessado no capitalismo, nas relações de produção e nos modos de produção tipicamente capitalistas, Marini propõe uma análise da mais valia, pensada de modo que o comércio internacional e a divisão internacional do trabalho interferem diretamente nas relações de produção internas. Assim, não seria possível pensar as relações de classe no interior dos países latino-americanos sem pensar na relação destes com o centro capitalista. Os cepalinos trataram disso antes de Marini e provavelmente foram fontes de inspiração para deduções mais complexas a respeito da dependência. O fato é que o autor tratou da deterioração dos termos de intercâmbio à sua maneira e as aplicou no seu esquema marxista.

“Trata-se do fato suficientemente conhecido de que o aumento da oferta mundial de alimentos e de matérias-primas foi acompanhado do declínio dos preços desses produtos, relativamente ao preço alcançado pelas manufaturas. Como o preço dos produtos industriais se mantém relativamente estável e, em todo caso, declina lentamente, a deterioração dos termos de troca está refletindo de fato a depreciação dos bens primários. É evidente que essa depreciação não pode corresponder à desvalorização real desses bens, devido a um aumento de produtividade nos países não industriais, já que é precisamente ali que a produtividade se eleva mais lentamente. Convém, assim, indagar as razões desse fenômeno e por que não se traduziu em desestímulo à incorporação da América Latina à economia internacional.” (MARINI, 2000, p. 118)

Podemos reproduzir aqui a crítica que Keynes faz aos marxistas (ou aos neoclássicos), que vêem a economia estática, não percebendo o dinamismo entre crise e desenvolvimento que ocorre. Marini observou o quadro estático, um momento do processo,

onde as produções de bens primários perdem com a superprodução, mas nos momentos de expansão do centro, há uma recuperação de valor dos produtos primários, de modo que se torna importante a defesa dos trabalhadores, dos benefícios conquistados em momentos de expansão econômica. Mas, nesta análise estática, o processo só é visto em seu resultado e não dentro das suas possibilidades de desenvolvimento – se este argumento fosse levado às últimas conseqüências, teríamos os mesmos problemas de desigualdades nos centros e nas periferias, e a mesma propensão para ampliar a mais valia absoluta.

Este fato não compromete inteiramente o arrazoadado, já que a situação de desvantagem na economia latino-americana é que proporciona a análise. Seu tratamento a respeito da América Latina é o mesmo visto pelos cepalinos quando pensavam a região como produtora de bens primários, refutando as vantagens comparativas neoclássicas.

“Teoricamente, o intercâmbio de mercadorias exprime a troca de equivalentes, cujo valor se determina pela quantidade de trabalho socialmente necessário que as mercadorias incorporam. Na prática se observam diferentes mecanismos que permitem realizar transferência de valor, passando por cima das leis de intercâmbio e que se expressam na maneira como se fixam os preços de mercado e os preços de produção das mercadorias.” (MARINI, 2000, p.120)

“... – transações entre nações que intercambiam distintos tipos de mercadorias, como manufaturas e matérias-primas – o mero fato de que umas produzem bens que as demais não produzem, ou não o podem fazer com a mesma facilidade, permite que as primeiras eludam a lei do valor, isto é, vendam seus produtos a preços superiores a seu valor, confirmando assim um intercâmbio desigual.” (MARINI, 2000, p. 121)

Assim, a América Latina se torna dependente no mercado mundial quando passa a perder com a troca comercial. As posições de Marini dizem respeito ao comércio capitalista industrial e o marco teórico para a dependência vem do comércio mundial – diferença com relação a Cardoso e Falletto. “Chamada a coadjuvante a acumulação de capital com base na capacidade produtiva do trabalho, nos países centrais, a América Latina teve que fazê-lo mediante uma acumulação fundada na superexploração do trabalhador. Nesta contradição, radica-se a essência da dependência latino-americana.” (MARINI, 2000, p.132).



Trata-se, entretanto, de uma situação do comércio internacional que interfere no arranjo interno das classes sociais e da contradição entre os interesses dos burgueses e proletariados. Conclusão sutilmente diferente da *Teoria da Dependência*, em que, embora se reconheça que a inserção internacional de um país deva ser visto pela sua estrutura histórica de acesso ao mercado internacional, os arranjos internos entre as classes é tido como relativamente independentes. (Se bem que Cardoso e Falletto tratam de relações políticas mais gerais de alianças de grupos em conluio pelo poder). Mas, Marini vai além e fala das relações de produção e extração de mais-valia (absoluta e relativa), sendo que as diferentes especialidades no mercado internacional dão aos grupos capitalistas internos um tipo de possibilidade de exploração do trabalhador.

“A economia exportadora é, então, algo mais que o produto de uma economia internacional fundada na especialização produtiva: é uma formação social baseada no modelo capitalista de produção, que acentua até o limite as contradições que lhe são próprias. Ao fazê-lo, configura de maneira específica as relações de exploração em que se baseia e cria um ciclo de capital que tende a reproduzir em escala ampliada a dependência em que se encontra frente à economia internacional.” (MARINI, 2000, p. 134)

Definidas as características da dependência que recaem sobre os países subdesenvolvidos – perdem para os países centrais nas trocas internacionais, fazendo com que ampliem a produção de bens agrícolas, que mantêm os preços em processo de desvalorização e reproduz a dependência; fato que tende a interferir nas relações internas das classes sociais – para não perder lucros com a desvalorização do comércio internacional, os burgueses no mundo periférico ampliam sua taxa de exploração do trabalhador. Como não podem ampliar a mais valia relativa, posto que a produção é de base agrícola e não manufaturada, ampliam a mais-valia absoluta, quer por ampliar a exploração em horas de trabalho, em produtividade ou em salário.

“O que aparece claramente, então, é que as nações desfavorecidas pelo intercâmbio desigual não buscam tanto corrigir o desequilíbrio entre os preços e o valor de suas

mercadorias exportadas (o que implica num esforço redobrado para aumentar a capacidade produtiva do trabalho), mas compensar a perda de renda gerada pelo comércio internacional através do recurso a uma maior exploração do trabalhador.” (MARINI, 2000, p. 122)

Assim, num mercado onde não se cria demanda e que os agentes econômicos resolvem os problemas da queda de taxa de lucros via ampliação da mais-valia absoluta, a Lei de Say (“a produção cria sua demanda”), não funciona. Já que não há ampliação da renda real. Nas considerações de Marini, as condições de consumo são piores para a periferia, e só funcionam porque a demanda vem de outro lugar.

Do mesmo modo aconteceu na indústria, o que acabou reproduzindo o mesmo sistema dependente da economia agro-exportadora. “Quando, chegado o sistema capitalista mundial a um certo grau de seu desenvolvimento, a América Latina ingressa na etapa da industrialização, deverá fazê-lo a partir das bases criadas pela economia exploradora.” (MARINI, 2000, p.135). Não houve, portanto, um esforço de criar mercado (nem no passado e nem com a industrialização), as elites consolidadas já eram um mercado existente, não foi, enfim, criado, apenas abastecido por uma inversão econômica promovida artificialmente pela política. “A industrialização não cria, portanto, como nas economias clássicas, sua própria demanda, mas nasce para atender a uma demanda já constituída e se estruturará em função das exigências de mercados procedentes dos países avançados.” (MARINI, 2000, p. 140)

Assim, as conclusões de Marini já se configuram de modo diferente da *Teoria da Dependência*, passando para um sentido muito mais próximo do que Celso Furtado chegava anos antes (1969), a respeito da estagnação do processo de industrialização na América Latina. Furtado, como vimos, preocupava-se com a impossibilidade do sistema se auto-alimentar, gerando demanda própria. Marini explica que o sistema de exploração da mais-

valia absoluta adotada durante o processo de “expansão para fora” (para usar os termos de Conceição Tavares), foram adotados também, pelos burgueses no processo de industrialização. O fato é que procurando mercado interno, como fizeram os países periféricos da América Latina, onde estimular o lucro é mais fácil através da mais-valia absoluta, já que a inovação é pouco desenvolvida na periferia, ficamos presos na incapacidade de ampliar o acesso do trabalhador aos bens manufaturados. “Dedicada à produção de bens que não entram ou entram muito escassamente na composição do consumo popular, a produção industrial latino-americana é independente das condições de salário próprias dos trabalhadores.” (MARINI, 2000, p. 142)

“Em outras palavras, não podendo estender aos trabalhadores a criação de demanda para os bens suntuários e orientando-se na realidade para a compreensão salarial, que os exclui de fato desse tipo de consumo, a economia industrial dependente não só teve que contar com um imenso exército de reserva, como se obrigou a restringir aos capitalistas e a camadas médias altas a realização das mercadorias de luxo. Isso colocará, a partir de um certo momento (que se define nitidamente a meados da década de 60), a necessidade de expandir-se para o exterior, isto é de desdobrar novamente – ainda que agora a partir da base industrial – o ciclo de capital, para centrar parcialmente a circulação *sobre o mercado mundial*.” (MARINI, 2000, p. 149/150)

O próprio autor da *dialética* apresenta suas diferenças para com a teoria de Fernando H. Cardoso. O ponto principal de discórdia não está no momento de origem da dependência ou na relação da periferia com o mercado mundial, mas no resultado interno da dependência. Não há uma razão dual para as conseqüências da dependência, de um lado os setores modernos e de outro os setores atrasados.

“O que se discute é se as formas de exploração, que se distanciam da que engendra a mais-valia relativa sobre a base teórica do modo de produção capitalista. O equívoco de Cardoso está em responder afirmativamente a esta questão, como se as formas superiores da acumulação capitalistas *implicassem na exclusão de suas formas inferiores e se dessem independentemente destas*. (MARINI, 2000, p.160)

O processo de exploração dos trabalhadores pelos burgueses é que dá a característica da dependência e não consegue formar uma nação avançada. A relação entre

o mundo atrasado e o moderno não se faz independentemente, quer seja entre nações quer seja intranação. Estas polarizações interagem de modo dialético: a miséria de um sustenta a riqueza do outro e a riqueza deste impede o avanço daquele. No contexto nacional, a exploração de mais-valia absoluta é uma barreira para o desenvolvimento industrial, mas é o modo de “desenvolvimento” econômico dos países periféricos; se com ela não há industrialização desenvolvida, sem ela a América Latina não conhece outro tipo de sistema econômico.

“Não é porque se cometeram abusos contra nações não industriais que estas se tornaram economicamente fracas, é porque eram fracas que abusou-se delas. Não é tampouco porque produziram além do devido que sua posição comercial deteriorou-se, mas foi a deterioração comercial que forçou a produzir em maior escala. Negar-se a ver as coisas desta maneira é mistificar a economia capitalista internacional, é fazer crer que essa economia poderia ser diferente do que realmente é. Em última instância, isto leva a reivindicar relações comerciais eqüitativas entre as nações, quando se trata é de suprimir as relações econômicas internacionais que se baseiam no valor de troca.” (MARINI, 2000, p.119)

A resposta de Fernando Henrique Cardoso associado a José Serra (que como vimos já tratava de explicar o novo “modelo” de desenvolvimento para a América Latina, com Maria da C. Tavares) vêm muito mal apresentada, em 1978, que se destaca por uma leitura descuidada das teses de Marini, que só tem importância para definir posições políticas já dissociadas.

Fernando Henrique rompe com as interpretações do Partido Comunista Brasileiro, quando discorda da tese etapista da esquerda dos anos sessenta, que deixava na mão dos burgueses o desenvolvimento do capitalismo, esperando a crise terminal do sistema que posteriormente levaria ao socialismo. Portanto, para a esquerda brasileira em específico, mas também em muitos locais da América Latina, o reformismo nacional desenvolvimentista e populista era um importante aliado no caminho ao socialismo. Cardoso discorda desta tese argumentando, antes mesmo da publicação da *Teoria da*

*Dependência*, que a burguesia na América Latina era débil e não tinha o caráter revolucionário como no caso dos países europeus. “Entre los que formulaban las tesis, del ‘desarrollo nacional’ estaba la llamada izquierda ortodoxa, para quien la revolución nacional-democrático-burguesa representaba una etapa a ser cumplida y un camino fundamental a ser recorrido antes de que pudiese pensarse en el socialismo.” (CARDOSO, F.H. e SERRA, J., In: Revista Mexicana de Sociologia, 1978, p. 13)

Por outro lado, isso parece que não atingia as teses da *Dialética da Dependência* de Marini. Sua concordância em que o desenvolvimento capitalista na periferia não ocorre de modo igual ao dos países avançados já demonstrava esclarecimento contrário ao etapismo do PCB. A pergunta feita no final do artigo é reveladora: “por qué tanto empeño en la crítica?” (CARDOSO, F.H. e SERRA, J., idem, 1978, p. 51)

“Puede parecer una paradoja pero es así: al mismo tiempo en que establece los plazos lógicos de férreas necesidades imaginarias (estancamiento, subconsumo, superexplotación, subimperialismo) transformando em tendência irrefrenable lo que se fase de un ciclo y en necesidad lo que es alternancia o posibilidad contradictoria, este estilo de pensamiento desarticula las opciones políticas frente al peso de la economía, al mismo tiempo en que deja ardiendo el fuego sagrado de la Revolución.” (CARDOSO, F.H. e SERRA, J., idem, 1978, p.51)

O que fazem Serra e Cardoso é classificar erradamente Marini como um ortodoxo e jogam por terra todas as suas contribuições justamente como fariam com qualquer marxista que falava a respeito da impossibilidade de avanço no desenvolvimento numa situação de contradição de classes (nos termos cepalinos seria uma aguda diferença social ou ausência de distribuição de renda – atualmente podemos dizer que o termo que anda em moda é assimetria – talvez uma assimetria socioeconômica). Não importa o termo utilizado, o fato é que 12 anos depois desta polêmica, Fajnzylber publica sua caixa vazia e conclui que nenhum país da América Latina atingiu o grau de desenvolvimento econômico com distribuição de renda. Fato que pode ser observado em países de outras regiões que

buscaram, como a América Latina, estratégias para o desenvolvimento: Coréia do Sul, Espanha, Turquia etc.

## **7. A estagnação do pensamento da CEPAL**

Chegamos ao último item desta retomada histórica dos debates cepalinos. Assuntos que foram tema da CEPAL, mas também assuntos nos quais a CEPAL foi o tema. Este era o propósito desta primeira parte. Não tínhamos o intuito de refazer a trajetória do pensamento cepalino desde suas origens, mas encontrar pontos de maior entroncamento polêmico de suas idéias e apresentá-los. Achamos que, com isso, as teorias cepalinas fossem compreendidas pelo menos minimamente por aqueles que não são iniciados no assunto. Mas, nossa estratégia se justifica porque, melhor que nós, Otávio Rodríguez refez o percurso do pensamento da CEPAL de modo muito competente. Se o livro *Teoria do Subdesenvolvimento da CEPAL* (1981), faz uma retomada do pensamento da instituição de modo completo e didático, não tendo motivos para repetir literalmente o que já fora feito de modo pleno por outro. Rodríguez define como objetivo a ser cumprido pelo livro o seguinte: “Este trabalho define o pensamento da CEPAL como o conjunto das contribuições à teoria e à política econômica contidas nos documentos oficiais da instituição.” (RODRIGUEZ, 1981, p. 231).

Vejamos que o caminho percorrido por este estudo não segue do mesmo modo que fez Rodríguez. Optamos por colocar a instituição em juízo, as contribuições que outros não necessariamente vinculados a CEPAL deram para a teoria do desenvolvimento, assim como as críticas feitas por neoclássicos e marxistas, a atuação dos sociólogos, enfim, interessou-nos o *conflito* durante o processo de construção da teoria.

E ainda, com um objetivo bem diferente, não temos aqui a intenção de fazer uma obra exclusivamente a respeito dos primeiros trinta anos da CEPAL, como fez Rodríguez em seu tempo. Mas o trabalho aqui se propõe a verificar o discurso da CEPAL em relação a uma conjuntura adversa ao nacional-desenvolvimentismo, que a catapultou. Coisa que faremos na *PARTE B*. Assim, aproveitando esta obra para uma revisão geral e alguns esclarecimentos, mas também reavaliando algumas das colocações de Rodríguez tendo o tempo como aliado, vamos retomar o pensamento cepalino e a crítica de Octávio Rodríguez para definir o que aqui chamamos de “*velha CEPAL*”.

Mesmo este estudo de Rodríguez, bastante atendo e específico, não fugiu à polêmica e vamos, como sempre, explorá-la. A obra contou com um interessante prefácio de Raúl Prebisch, motivado por alguns incômodos que o livro lhe causara. Aparentemente, é uma polêmica com bom espaço para desenvolver algumas considerações.

Como bem entende Rodríguez, “A necessidade da industrialização e de sua condução deliberada são, então, duas recomendações indissolúvelmente ligadas, que constituem os lineamentos mais gerais da política de desenvolvimento proposta pela CEPAL em seus tempos iniciais.” (RODRIGUEZ, 1981, p.149). Isso é a origem e ao mesmo tempo a originalidade do pensamento cepalino, pelo menos até os trinta primeiros anos da entidade. Porém, a inovação que o trabalho de Octavio Rodríguez apresenta na interpretação da CEPAL é importante: para ele, a CEPAL é vista como entidade que difunde a ideologia da industrialização. Portanto, enxerga a entidade como uma promotora de um pensamento ligado a grupos e/ou classes sociais, associada a interesses particulares, que não são totalizantes. Isso nos ajuda a visualizar que não há um processo de desenvolvimento total da sociedade, mas associado a restritos grupos, neste caso

eminentemente urbano e industrial. Rodríguez questiona a suposta neutralidade axiológica da CEPAL:

“À primeira vista, as contribuições da CEPAL no campo da teoria econômica parecem destinadas a delinear as peculiaridades do processo espontâneo de industrialização da periferia e das transformações na estrutura produtiva que o acompanham. E as contribuições ao âmbito da política econômica, a formular as políticas mediante as quais é possível e desejável conduzir esse processo de forma consciente. Mas, por detrás dessa aparência de neutralidade, o projeto subjacente a esse pensamento revela seu caráter ideológico, ao tornar visível seus vínculos com os pontos de vista e interesses de determinados grupos e classes sociais.” (RODRIGUEZ, 1981, p.23)

A industrialização da periferia, portanto, também pode ser vista como um projeto de classe, levando o argumento de Rodriguez às últimas consequências. E o Estado visto como um agente desta classe emergente: “A posição cepalina é de cunho intervencionista: o Estado é concebido como o gerente fundamental da política de desenvolvimento, a qual ele deve orientar a longo e médio prazo mediante a planificação e conduzir em curto prazo através de um manejo cuidadoso da política contingente.” (RODRIGUEZ, 1981, p.260).

Talvez, teoricamente mais rigoroso do que Rodríguez, Caio N. Toledo, que estudou o ISEB, entende a instituição como uma “fábrica de ideologias”. Uma hipótese cuja força Fernando Henrique Cardoso contestaria, porque não enxerga o empresariado como classe revolucionária. Na sua interpretação sobre o Brasil, e depois associado ao trabalho de Enzo Falletto na *Teoria da Dependência*, a idéia é que a classe burguesa abriu mão do projeto revolucionário e associou-se aos grupos conservadores para um projeto elitista. Assim entendida, a história do desenvolvimento industrial na América Latina, talvez a CEPAL tenha sido uma *intelligentsia* que não encontrou nos seus portadores sociais a força necessária para a aplicação de suas idéias.

Além disso, como destaca Prebisch no prefácio da obra de Rodríguez, há um grande mérito naquela revisão: perceber a trajetória homogênea, encadeada e coesa da



interpretação da CEPAL – que sempre se preocupou com o desenvolvimento das sociedades latino-americanas. Se depois de escritos os trabalhos de Octávio Rodríguez não podemos dizer mais que o desenvolvimento para a CEPAL sempre esteve associado à industrialização, idéia que não se perpetua pelos anos oitenta e noventa, é preciso reconhecer que a idéia de desenvolvimento é praticamente uma obsessão dos documentos oficiais da CEPAL.

“Devo dizer, em primeiro lugar, que as idéias da CEPAL examinadas pelo professor Rodríguez não responderam a um plano preconcebido. Foram surgindo com o correr dos anos, à medida que íamos avançando no conhecimento do desenvolvimento latino-americano e de sua vinculação com os grandes centros industriais. Apesar dessa grande dispersão, Octávio Rodríguez encontrou uma certa coerência, um sentido de unidade que se empenhou em destacar. Trata-se de idéias que foram brotando à medida que abordamos problemas concretos da realidade latino-americana. E para fazê-lo, tivemos que enfrentar resistências muito sérias, tanto dentro quanto fora da América Latina.” (PREBISCH, Prefácio, In: Rodríguez, 1981, p.8)

É interessante observar que as palavras citadas de Prebisch comprovam nossa idéia inicial a respeito da teoria da CEPAL, que nasce para tratar de problemas práticos, e que sua coerência está justamente na força das suas idéias iniciais de associação da industrialização com o desenvolvimento que Rodríguez resumiu de forma esclarecedora: “A necessidade da condução deliberada do processo de industrialização substitutiva por meio da planificação constitui uma idéia-força, na qual se coloca grande ênfase nos primeiros documentos da CEPAL, já que tal condução é considerada um requisito indispensável para o desenvolvimento das economias periféricas.” (1981, p.49). Enquanto Prebisch comprova que não havia uma preocupação explícita em manter a coerência, mas de simplesmente encontrar estratégias de modernização a partir do quadro sócio-econômico conjuntural da América Latina, Rodríguez destaca a força do pensamento original cepalino.

O reconhecimento da validade do pensamento da CEPAL é explícito no trabalho de Rodríguez. “O argumento da necessidade da proteção tem uma clara vinculação com as

colocações teóricas da CEPAL, e a sua validade é indiscutível. No entanto, também neste caso, a teoria alcança um maior grau de precisão que as recomendações políticas.” (1981, p.160).

As contribuições da CEPAL levaram a um outro modo de entender as relações econômicas internacionais e isso nos proporcionou um novo paradigma para tratar as relações de troca. Foram inegáveis os avanços teóricos atualmente contestados pelos modos neoclássicos dos monetaristas. E muito do que se contesta hoje não tem clara relação com a teoria, mas com o método: a intervenção estatal era o modo com que se promovia a industrialização e não negava a existência das trocas desiguais e da degradação dos termos de intercâmbio. Mas, também como bem observa Rodríguez, outra confusão freqüente é achar que a intervenção estatal leva ao fechamento do comércio ou atrapalha o funcionamento do mercado. Observamos aqui justamente o contrário: a intervenção naquele momento da economia mundial era para adequar o desenvolvimento às novas diretrizes da economia capitalista mundial que teve a emergência dos Estados Unidos como novo centro centrípeto.

“Os documentos da CEPAL observam, com freqüência, que a intervenção estatal não é incompatível com o funcionamento da economia de mercado, mas que, pelo contrário, cumpre o papel fundamental de dar curso e eficácia a seu funcionamento. Em outras palavras, a posição da CEPAL é contrária ao *laissez-faire*, mas ao mesmo tempo parte do reconhecimento da existência de um regime de iniciativa privada, cuja eficácia e adequação aos grandes objetivos do desenvolvimento dependerão de diferentes graus de intervenção, de acordo com as características concretas de cada economia periférica e, especialmente, com a gravidade de seus problemas estruturais.” (RODRIGUEZ, 1981, p.171/172)

Prebisch não apenas concorda com Rodriguez neste quesito, como mostra a origem da idéia nas crises provocadas pelos ciclos de desenvolvimento que o projeto cepalino lutava por afastar. Além disso, supomos que não foi para evitar o comércio que o

protecionismo aconteceu, mas para torná-lo mais racional e dinâmico; fato que implicitamente é retirado das idéias do próprio Prebisch:

“Existe ainda quem sustente que o protecionismo industrial corresponde a um considerável erro doutrinário. Não compreenderam ainda que o capitalismo desenvolvido é essencialmente centrípeto. A idéia de que a tendência do capitalismo em expandir-se mundialmente traria consigo, de maneira espontânea, que o desenvolvimento da periferia foi um mito. A CEPAL tratou de demonstrá-lo, de provar que não houve tal tendência espontânea à industrialização latino-americana. Esta última foi, pelo contrário, um ato deliberado nosso, uma resposta às crises dos centros (duas grandes guerras mundiais e, entre elas, a grande depressão).” (PREBISCH, 1981, p.8)

Vamos discutir melhor a relação da CEPAL com o populismo no próximo capítulo, mas, adiantando, o que se defende aqui é que não podemos atribuir à CEPAL culpa exclusiva em relação às muitas falhas de aplicação nas políticas de desenvolvimento. Principalmente em relação à exagerada proteção da indústria. Cada grupo social que se apoderou das idéias da CEPAL deu a elas dinâmica própria. A CEPAL tinha as idéias, mas não o poder de implantá-las, que estava destinado aos grupos e forças nacionais. Rodríguez confunde isso. Considera o projeto cepalino como populista porque fora apropriado por ações de manutenção do poder pelo discurso de reforma. Mas a apropriação no nível do discurso do projeto da CEPAL não dá a ela um caráter populista. Não havia paralelo entre os dois mundos. O que houve foi uma apropriação de idéias, sugestões e diagnósticos cepalinos pelo movimento populista, que, no nível do discurso tinha muita similaridade com a CEPAL. Porém, o movimento da política para a teoria (ou seja, o assalto populista das abstrações cepalinas), não pode ser confundido pelo movimento da teoria para a política (uma suposta identidade ou adequação das sugestões cepalinas ao movimento populista).

Nos termos de Mannheim, a CEPAL era a *intelligentsia* que transmitia idéias para os “portadores sociais”, que em termos marxistas tratamos da entidade como defensora de “interesses de classes”. Devido ao seu caráter conjuntural, pouco atenta a uma linha de

teoria social estrita, a CEPAL circulou livremente por essas definições, ora se adequando melhor a uma, ora a outro. O que interessa neste trabalho não é o modo como é classificada a instituição, mas o papel que desempenhava no processo político. A CEPAL não praticava seus projetos, quando muito era parceira, contribuindo com parcerias. Suas recomendações de caráter geral levavam em consideração as classes sociais, mas não os conflitos e interesses em relação ao poder de um projeto político ideológico. Portanto, há uma diferença significativa entre as recomendações da CEPAL e a aplicação das suas idéias em diferentes contextos com forte presença de grupos populistas, provincianos, atrasados e conservadores. Essas nossas conclusões destoam de Rodriguez, que confunde o projeto de classe cepalino com a apropriação indevida do projeto pelas classes: “O paralelo que acaba de ser traçado mostra que o projeto sócio-político subjacente ao pensamento da CEPAL e às ideologias populistas têm pontos de vista que são *grosso modo* compatíveis e convergentes entre si.” (1981, p.269)

“Sobressai em primeiro lugar o papel atribuído à burguesia nacional. A ela cabe liderar o aprofundamento de relações tipo capitalista, necessárias para dar continuidade ao processo de industrialização e aos avanços que este traz consigo. Essa liderança habilita o grupo que a exerce a redefinir a sua participação nas relações sociais, de modo que contemple o seu próprio benefício. Assim pois, o projeto sócio-político implícito no pensamento da CEPAL não só aparece como compatível, mas também como convergente com os interesses do grupo mencionado.” (RODRIGUEZ, 1981, p.264)

A nosso ver, Prebisch tem uma visão mais clara a esse respeito:

“Não concordo com ele [Rodríguez], no entanto, quando sustenta que nos primeiros escritos da CEPAL campeia certa ideologia vinculada aos novos interesses que surgem com o desenvolvimento da industrialização. Digo ‘os novos interesses’, porque dos nossos escritos não se dependem manifestações de aprovação ao regime existente de posse do solo. Não compartilho essa suspeita doutrinária de nosso amigo. É certo que a industrialização é feita pelos homens e que ela permite que muitos deles prosperem além daquilo que lhes correspondia pelo seu esforço, devido à abusiva proteção que geralmente lhes tem sido outorgada. Mas, isso não significa que, ao preconizar a industrialização, nosso objetivo tenha sido a prosperidade daqueles. Esta prosperidade veio por complemento.” (PREBISCH, 1981, p. 11)

Adotando o conceito do próprio Prebisch a respeito do populismo, vemos que não há um rigor claro na definição de populismo. “O populismo, no entanto, caracterizado pelo hábito de rondar em torno desses sentimentos sem tratar de penetrar no fundo dos graves problemas sociais.” (1981, p.12). Mas, entendemos que esta interpretação, no momento em que foi escrita, demonstrava o incômodo que as idéias da CEPAL causavam naquele momento. A crise a respeito das noções da instituição era visível e a ela era atribuída responsabilidade em relação aos momentos difíceis que América Latina começava a entrar.

“Nos últimos anos da década anterior [1970], e sobretudo nos primeiros anos da década de 1960, vai-se fazendo cada vez mais visível a crise do padrão de industrialização e desenvolvimento que levou o nome de ‘processo de substituição de importações’. Essa crise se reflete em fatos como a lenta mudança e modernização da agricultura, o desemprego e a marginalização crescentes, a concentração da renda e da riqueza, a persistente tendência ao déficit comercial e ao conseqüente incremento da dívida externa, a presença do capital estrangeiro na produção industrial destinada ao mercado interno, dominando os ramos de demanda mais dinâmica e de tecnologia mais avançada, e a clara agudização das tensões sociais e políticas, que em vários casos desembocam em regimes de *facto*.” (RODRIGUEZ, 1981, p.271)

A crise continuava a vir e voltar e os ciclos ainda tinham periodicidade bem como propensão ao encurtamento de seus movimentos. Portanto, não que a crise fosse um momento estranho à economia latino-americana, o problema é que agora a causa da crise era atribuída ao projeto de industrialização – que de herói passara a ser o réu na história das idéias econômicas.



## **CAPÍTULO II – Da vulgarização à deturpação do projeto cepalino de desenvolvimento**

Como já deve ter ficado claro, vimos que a CEPAL não tinha instrumentos para, por si própria, implantar seus projetos políticos – nem tampouco era esta a pretensão da Comissão. Estes projetos de desenvolvimento eram apropriados pelos governos para se tornarem práticas sociais. Porém, na adequação dos projetos às realidades nacionais, os conflitos de classes, as relações de dependência, as disputas internas de poder e as relações comerciais com os países centrais entre outros aspectos, eram elementos fundamentais e diferenciados que não foram devidamente considerados pela teoria cepalina. Eram, contudo, condições estruturais básicas indispensáveis, que definiram *a priori* a capacidade ou a viabilidade de qualquer transformação social na América Latina.

Neste capítulo faremos um esforço para mapear como a teoria cepalina foi apropriada em alguns dos países membros. O objetivo aqui é demonstrar que estamos tratando de um “tipo ideal” de teoria que, quando expressa como política ou como prática social esbarra em diversas outras esferas sociais (que não exclusivamente a econômica) e que tem que se adequar às distintas realidades nacionais. Não há como fazer o experimento proposto sem que tomemos como objeto alguns estudos de caso. Não falaremos de todos os exemplos mas, a relação da teoria cepalina com alguns grupos da região, deve ser vista e entendida aqui como expressão da dificuldade de se atribuir à teoria, ou a sua interpretação de mundo, erros causados pelas situações políticas, pelos conflitos internos e pelas opções dos grupos de poder em relação aos projetos nacionais de desenvolvimento.

Se a América Latina pôde ser e foi vista pela CEPAL de modo homogêneo, também não é possível cegar os olhos para as diferenças e particularidades nacionais. As relações

próprias de cada país com os centros econômicos, onde cada região contava com uma pauta específica de exportação é um bom exemplo das particularidades nacionais. Um país como a Venezuela, por exemplo, onde a influência da CEPAL foi relativamente menor que no Brasil e no México, mas que tem o petróleo como principal produto exportador, contaria com vantagens em relação à sua capacidade de substituição de importações, mas sua formação industrial não foi suficiente para romper com as relações oligárquicas. O petróleo foi um dos poucos produtos que não teve acentuada degradação de preço em relação às mercadorias do centro. Isso propiciou o equilíbrio necessário para que o balanço de pagamentos venezuelano pudesse proporcionar um projeto mais adequado de industrialização. Além disso, o país não foi afetado pelas duas crises do petróleo (1973-79), (embora não tenha sido capaz de implementar uma indústria forte, mesmo com essa vantagem). Este exemplo é apenas para evocar que as diferenças em relação à oferta de mercadorias para o comércio internacional são uma boa informação para tomarmos quando queremos avaliar as possibilidades que cada país tem para completar seu processo de substituição de importações com êxito. Porém, como o próprio caso da Venezuela nos mostra, vantagens nas relações comerciais com o centro não são os únicos fatores que interessam para que o processo de substituição de importações seja bem sucedido. Neste sentido, política conta muito.

Curioso e digno de se destacar também é que tanto em relação à presença de matérias primas e ao tipo de comércio, quanto em relação às alianças políticas, as diferenças internas não impediram que a CEPAL organizasse uma proposta homogênea para o desenvolvimento da região. Outro grande mérito do projeto de industrialização por substituição de importações foi, sem dúvida seu caráter geral e abrangente, adequando-se a qualquer situação social latino-americana. Além disso, a possibilidade de vulgarização



desta proposta foi fundamental para a difusão e implementação prática da teoria. Não que a idéia de substituição de importações devesse ser entendida literalmente sem seus termos (como na maior parte das vezes foi), era mais do que isso: tratava-se de um projeto político de desenvolvimento econômico e social, que se fazia através da modernização tecnológica resultante da implantação de um parque industrial completo – que ia da produção de bens de consumo aos bens de capital. O projeto de industrialização por substituição de importações era um momento específico e transitório do desenvolvimento capitalista latino-americano que deveria reduzir os efeitos assimétricos das relações centro/periferia. Mas nem sempre foi entendido assim, e sua abrangência permitia vulgarizações ou níveis menos complexos de implementação, em que governos muitas vezes exageravam nas políticas industriais para favorecerem grupos políticos e empresariais.

As situações políticas nacionais, não postuladas pela CEPAL, sempre foram elementos fundamentais para a conjuntura econômica da região. A situação das classes sociais também dava aos diferentes projetos políticos formas próprias. A industrialização exige a formação de uma sociedade urbana, de trabalhos especializados e a expansão do setor de serviços. A emergência de uma classe média autônoma é inevitável. E como essas novas categorias se relacionam com as antigas relações oligárquicas foram acontecimentos específicos em cada país. Foi assim que o projeto de industrialização por substituição de importações encontrou em alguns lugares resistência e, em outros, facilidade de implementação. Alguns países, como o Brasil, por exemplo, logo assumiram as teses da CEPAL como complementos das idéias que já vinham sendo geradas desde os anos 1930. Na Argentina, por contraste, a CEPAL teve influência destacada, facilitada, porque o país realizava uma bem sucedida modernização desde o início do século XX, com o primeiro Banco Central da América Latina (1935). A aventura de um processo de industrialização só

veio tardiamente, em meados dos anos 1940 com Perón – mas a modernidade da sociedade argentina e as idéias cepalinas não significaram, neste caso, que a resistência agro-exportadora não fosse forte o suficiente para mergulhar o país em constantes crises políticas.

Neste capítulo serão pontos de análise dois aspectos fundamentais:

Primeiro: alguns dos regimes políticos que foram características gerais (porém não totais) na região da América Latina na segunda metade do século XX. A transição dos regimes capitaneados pelas oligarquias para os capitaneados por alianças populistas (democráticas ou não necessariamente) do pós Segunda Guerra Mundial foram condições fundamentais para que as idéias da CEPAL tivessem circulação e impacto na região. Depois disso, a região passou por uma “onda”<sup>20</sup> de ditaduras militares que se inicia na década de 1960 contaminando a maior parte dos países da região. Por último, na década de 1980, praticamente todos os países da América Latina iniciaram novas transições democráticas. Tudo isso mexeu bastante com a economia da região – afinal, a intervenção do Estado na economia é característica por aqui mesmo antes da existência da CEPAL.

Em segundo lugar, vamos explorar algumas das experiências de desenvolvimentismo na América Latina e a relação que a CEPAL estabeleceu com elas. Os regimes são particularmente importantes para verificarmos como cada país em específico assumiu ou refutou as teses da CEPAL. Não queremos, de forma nenhuma, estabelecer identidade dos regimes políticos com a opção pelo desenvolvimentismo. Assim, o regime militar chileno de Pinochet refutou qualquer desenvolvimentismo keynesiano que pudesse existir no Chile. Não foi este o caso do Brasil sob a égide da política militarizada que,

---

<sup>20</sup> Termo de Huntington. *A terceira Onda*. São Paulo: Editora Ática, 1994.

através de Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND's), incentivou a industrialização, inclusive com base no desenvolvimento de pesquisa científica e tecnológica.

Antes de seguir adiante, seria adequado recuperar uma importante ressalva metodológica. Seguindo o instrumental weberiano, vamos considerar política e economia como esferas autônomas, cada qual com sua lógica própria. Isso não significa que não existam intersecções entre elas, mesmo porque a intervenção política na esfera econômica é constante e a influência dos resultados da economia na política é fator inevitável. Porém, são esferas distintas, que contam com lógicas próprias: a política é a esfera do poder e da legitimidade, enquanto a economia determina a produção e distribuição do excedente. Em se tratando da América Latina, nas décadas de 1950-90, essa distinção é particularmente importante. Não queremos identificar este estudo com aqueles que atribuem legitimidade aos regimes militares devido aos seus supostos sucessos econômicos. A manutenção desses regimes é entendida neste trabalho a partir da força das armas. Também não são contempladas as interpretações que julgam que a democratização se iniciou a partir das crises da dívida ou dos impactos econômicos do início dos anos 1980<sup>21</sup>. Essas teses não são assumidas neste estudo e, ainda que possa soar repetitivo, o intuito desta seção é mostrar como diferentes realidades nacionais tiveram facilidade ou dificuldade para assumir o projeto cepalino e como os regimes autoritários tiveram força o suficiente para alavancar seus próprios projetos de desenvolvimento.

Talvez provocados pelo debate travado entre Octávio Rodríguez e Raúl Prebisch, apresentado no final do capítulo anterior, vamos inicialmente explorar os laços entre o

---

<sup>21</sup> Bresser-Pereira, Luiz C. "Populismo e política econômica no Brasil". In: Bresser-Pereira, Luiz C. (coord.) *Populismo econômico: ortodoxia, desenvolvimentismo e populismo na América Latina*. São Paulo: Nobel, 1991: "Recessão e altas taxas de inflação serão sempre fatores de instabilidade para o regime estabelecido no poder, seja ele autoritário ou democrático. Ao final dos anos 80, é a democracia que está sendo ameaçada pela crise econômica, uma vez que a maioria dos regimes políticos da América Latina é democrático" (p. 108)

populismo e a CEPAL, passaremos pelos regimes políticos da região: pelo populismo, autoritarismo, até nos encontrarmos na transição para a democracia. Este trajeto a partir de um estudo de casos, vai ser visto em apenas quatro países: Argentina, Brasil, Chile e México – escolhidos pela importância econômica na região, mas também pela importância política e pelas opções de modelos econômicos que se constituíram.

### **1. Regimes políticos na América Latina e suas transições**

Vamos entrar na questão dos regimes políticos propriamente ditos, que nos parece bastante pertinente para destacar a participação das idéias de desenvolvimentismo que a CEPAL propunha para a América Latina no jogo político. Precisamos observar como estas idéias industrializantes se infiltraram nos diferentes regimes políticos da região. Nos últimos 54 anos (desde o final da Segunda Guerra Mundial) a América Latina em geral, com algum grau de abstração e algumas exceções, passou por três distintas fases de ordenamento político: governos populistas, que se fizeram por alianças de interesses, em última instância, contraditórios; estes foram substituídos por golpes que instalaram regimes militares autoritários; na seqüência os próprios militares organizaram sua transição para uma nova situação de democracia.

De fato, as diferentes situações políticas tiveram impactos fundamentais nos limites e ambições dos governos. Como cada grupo agiu e em que medidas se apropriaram das idéias da CEPAL é uma boa forma de indagar sobre a participação das idéias desenvolvimentistas dentro das relações de poder. Os três aspectos a destacar aqui são relacionados às seguintes situações. Primeiro, a composição política do poder, que é muito importante para balizar a capacidade de realização e atuação dos grupos desenvolvimentistas e suas relações com o governo. Depois, as particularidades dos

governos quanto às escolhas econômicas são fatores que deram sustentação a grupos e formalizaram práticas políticas dentro de certos regimes. Esta segunda característica se liga a primeira, porém não diretamente, estando sujeita a conjunturas específicas. Além disso, por último, o papel reservado ao Estado é diferencial em cada regime político e expressa de forma plena a realização de cada grupo no poder – fato que pode nos ajudar a encontrar o elo de ligação entre as idéias e a prática, entre os princípios filosóficos e as ações institucionais. Estamos afirmando aqui que cada regime político na América Latina, independentemente do país em que se estabeleceu, teve uma composição política característica e geral, bem como uma opção econômica própria e um lugar reservado para o papel que as instituições do Estado deveriam desempenhar. São esses os elos que passaremos a explorar na próxima secção, deixando apoiando nosso argumento nas idéias e proposições lógicas para averiguar como de fato os acontecimentos se encarregaram de fazer a história.

### *1.1 O populismo*

É consenso na literatura que o populismo se baseava no movimento de massas que emergia na região. E se repararmos com atenção, a maioria das referências sobre o populismo faz menção à figura do líder carismático. Cárdenas no México, Vargas no Brasil, Perón na Argentina e assim por diante. Em diferentes tempos e em circunstância específicas, cada qual em seu país, os líderes políticos que emergiram na América Latina do pós II Guerra conduziam as massas personificando seus discursos inflamados e sustentando sob sua popularidade todo um grupo que se colocava no poder. Mas, o populismo também é visto como uma crise da hegemonia das oligarquias agro-exportadoras. Um fenômeno de Estado em transição. Contextualizado, o populismo pode ser visto como um período crítico, onde o encontro do velho sistema de produção agro-exportador dependente encontra-se

com o novo sistema nacional de industrialização. Este embate provocou impacto profundo na sociedade política. Seria uma aberração? Nenhum crítico chegou a tal diagnóstico. Como este trabalho não trata especificamente do tema, também não devemos nos exceder. O fato é que os líderes carismáticos ou grupos políticos hegemônicos apoiaram-se na crise de hegemonia política e, usando discursos inflamados para conquistar governos, promoveram mudanças significativas na correlação de forças existentes, mas que não chegavam a ser transformações sociais ou econômicas profundas a ponto de superar o subdesenvolvimento característico das sociedades latino-americanas.

“O fato é que a aliança das “novas” classes sociais urbanas resulta muito menos do vazio político em que a sociedade se encontrava, devido à crise do poder oligárquico, do que da mudança de condições sociais, políticas e econômicas inerentes à nova situação. É conveniente lembrar aqui que o colapso do poder oligárquico expressa a crise, às vezes profunda, das relações e estruturas de dependência organizadas com fundamento na economia primária exportadora, ou de *enclave*. Mais que isso, a emergência de novos tipos de governos e regimes – ou mesmo do Estado populista – é a expressão de mudanças institucionais, ou rupturas estruturais internas e externas.” (Ianni, Octávio, *A formação do Estado populista na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975. p. 44/45)

É importante destacar que no período de auge do populismo, a América Latina passava por profundas transformações sociais: as cidades cresciam em suas periferias gerando demandas sociais, as formas de consumo das massas assalariadas criavam novas demandas, a industrialização emergia, o setor agro-exportador perdia lucros com a queda dos preços internacionais e a economia mundial dava mais atenção à região da América Latina, depois da recuperação européia.

Foram sob estas condições de entusiasmo que os oradores inflamados encontraram respaldo. As massas se identificavam com lideranças que travestiam seus discursos de promessas de progressos sociais e econômicos. Os líderes populistas davam atenção às demandas de grupos sociais que antes estavam excluídos dos processos decisórios. Não

havia identidade entre as massas e projetos políticos. A liderança política, geralmente carismática, se colocava como elemento de ligação que pendia, de acordo com a conveniência, tanto à esquerda quanto à direita. Isso gerava a desarticulação dos movimentos sociais e sindicais organizados em prol de uma liderança que confabulava com empresários e elites sobre sua permanência no poder. Porque embora o populismo tivesse a força social das massas a seu favor, tinha sempre que negociar o poder com as elites (emergentes ou conservadoras), que reivindicavam seus privilégios de grupo econômico mais importante. A burguesia industrial nascente não tinha poder econômico o suficiente para enfrentar a tradição oligárquica, pois não contava com recursos financeiros para se auto-sustentar. Esta situação foi caracterizada por Ianni<sup>22</sup> como “via prussiana” ou revolução pelo alto, fazendo referência ao modo pelo qual Bismarck resolveu a revolução burguesa alemã.

“Em poucas palavras, a nossa interpretação é a seguinte. Apenas em certo nível o populismo representa uma ruptura com o passado político da classe operária. Ele surge numa época determinada do movimento político operário, quando ganham preeminência os processo de urbanização, industrialização e crescimento do setor terciário da economia, transformando de modo profundo a composição interna da sociedade e as relações entre as classes sociais. A verdade é que esses processos “recriaram” a estrutura de classes das sociedades latino-americanas. Na nova configuração do sistema de classes não havia as condições sociais e políticas indispensáveis ao florescimento das posições radicais ensaiadas anteriormente. Nas condições em que se encontra a classe operária em formação na cidade, a consciência de mobilidade social sobrepuja a de classes.” (Ianni, O. Idem, 1975, p. 100/101)

No caso da América Latina, fica difícil saber se este momento é realmente um projeto de transformação social promovido por parcela das elites modernizadoras ou se se tratava de uma crise institucional em andamento. Enquanto os políticos populistas se apoiavam nas massas para conseguir impor sua agenda, pactuavam a manutenção de políticas econômicas que mantinham intocáveis grupos tradicionalmente poderosos.

---

<sup>22</sup> Ianni, op.cit, 1975.

Embora fizessem concessões aos trabalhadores, na maior parte dos casos a prática populista agia em benefício das elites.

“... a coalizão populista seria consequência da debilidade das “alternativas liberal e operária” na América Latina. Isto é, as condições sociais e políticas peculiares dos países latino-americanos favoreceriam as alianças populistas e dificultavam o funcionamento da democracia representativa, por um lado, e dos partidos autenticamente operários, por outro. Mas, essa interpretação não é demonstrada, nem é evidente por si mesma. Caberia perguntar quais as relações possíveis entre as formas populistas de atividade política e os impedimentos de partidos operários como formas democráticas de organização de poder. Em outros termos, o caráter policlassista do populismo envolve tanto o problema da debilidade relativa das várias classes sociais em luta pelo poder como a hegemonia relativa de setores burgueses no conjunto da coalizão populista. Afinal, esta é uma coalizão de desiguais na qual acabam por predominar os interesses da burguesia.” (Ianni, O. Idem, 1975, p. 32)

O populismo tinha um tempero antiimperialista, mas isto ficava mais no âmbito do discurso do que de fato na prática. A dependência econômica da região era acentuadamente grande para qualquer pretensão autônoma de fato. As iniciativas de formação de uma infraestrutura moderna eram financiadas, em sua grande maioria, com crédito norte-americano e a busca por um “Plano Marshall para a América Latina” era o sonho dos governos da região nos anos cinquentas.

Neste contexto foi que a CEPAL ganhou espaço. Provando a necessidade de industrialização para a região – fato que traria satisfação à agitada massa e promoveria a modernização ou alguma superação do atraso. A CEPAL recomendava muitos projetos de infraestrutura e em alguns deles acompanhou sua execução. Afinal, depois de uma industrialização “fácil”, de produtos mais básicos, seriam necessárias redes de energia, transportes, matérias-primas minerais e até mesmo pessoal especializado no manuseio de máquinas. Essas condições para o desenvolvimento da indústria deveriam ajudar a superar o atraso e alguns dos impedimentos para o processo de industrialização associados aos anseios das massas.



Quando os governos populistas estavam no auge e a necessidade de satisfação das condições de industrialização era geral, a CEPAL foi uma grande aliada e contou com muitas influências entre os países latino-americanos. Mesmo porque a Comissão contava com um pessoal técnico especializado em economia que muitos dos Estados membros ainda não haviam tido tempo de formar. Além disso, o projeto modernizador e progressista da CEPAL agradava e era encaixado no discurso populista; grande vedete agremiadora das massas.

“Neste contexto, surge uma ideologia peculiar. O princípio de ‘paz social’, ou da ‘harmonia entre as classes sociais’, adquire primazia sobre as idéias e práticas políticas inspiradas nos antagonismos de classe. Para acelerar as rupturas internas que haviam debilitado a oligarquia e confundido o imperialismo, as ‘classes populares’, grupos intelectuais, setores militares e a burguesia industrial uniram-se sob a bandeira do nacionalismo econômico, da devolução do país ao povo, das reformas institucionais e do desenvolvimentismo. Para uns, estava em jogo a ascensão econômica e social; para outros a possibilidade de um capitalismo nacional, ou mais autônomo; para uns e outros, em escala variável, tratava-se de emancipar o país do “latifúndio” e do “imperialismo”. Para a grande maioria, contudo, a aliança tática entre as classes sociais era uma realidade tão marcante que encobria razões estratégicas subjacentes. Tanto em nível ideológico como no da prática política contida, o “desenvolvimentismo nacionalista” adquiriu o caráter de uma estratégia possível, primordial e urgente de progresso.” (Ianni, O. Idem, 1975, p. 109)

Mas, como já foi dito no capítulo anterior deste estudo, a CEPAL defendia a garantia dos direitos e ganhos dos trabalhadores, deixando a cargo do progresso técnico a responsabilidade pela ampliação dos lucros empresariais. Esta situação não foi respeitada pelo regime populista, muito pelo contrário, uma das bases de sustentação do populismo era a desarticulação das massas em organizações autônomas. Se o líder populista se colocava entre a organização e sua identidade ideológica, favorecia o empresário que sabia muito bem qual sua identidade ideológica: o lucro. Assim, a situação econômica da região favorecia o empresário que não precisava buscar no desenvolvimento tecnológico a ampliação dos seus lucros, mas sim na relação Capital/Trabalho, ampliando a mais-valia absoluta e não a mais-valia relativa da produção – como bem salientou R. M. Marini, o

teórico da dialética da dependência apresentado no capítulo anterior<sup>23</sup>. Neste caso, não podemos concordar com Rodriguez quando ele acusa a teoria da CEPAL de populista. Não podemos ver a CEPAL surgindo como fenômeno populista. As idéias da CEPAL é que foram apropriadas pelo populismo e mesmo assim de forma indevida em alguns de seus aspectos – particularmente no que diz respeito à proteção dos direitos salariais.

Outros dois casos de apropriação e deturpação das idéias da CEPAL são as teses de protecionismo e intervenção do Estado. Podemos perceber que a industrialização sempre foi visa pela Comissão como um meio de atingir a modernidade. O protecionismo tinha como propósito o desenvolvimento. Esta política, porém, foi usada em demasiado por alguns governos, como reserva de mercado que visava a sobrevalorização de preços e ao monopólio de mercado. São situações que não respeitaram os limites do projeto cepalino, mas que se impuseram devido ao jogo de poder que se estabeleceu nos governos. Em países onde o conflito e as contradições de classes se agravavam o populismo dava lugar a governos reformistas que assustavam as elites.

“El estructuralismo de la CEPAL tuvo su alge entre 1950 y mediados de los 60. A principios de ese decenio, empezó a decaer su influencia al agotarse, por una parte, el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, y por la otra, por la crisis posterior de los gobiernos reformistas, y sobre todo por la crítica que recibieron en Brasil, a nivel teórico y práctico, las teorías de la dependencia y del monetarismo, con lo que surgió en ese momento una nueva corriente de desarrollo.” (Kay, Cristobal Um Reto para las teorías latinoamericanas de desarrollo y subdesarrollo. In: *Revista Mexicana de Sociología*: Año XLI, n° 3, Sept de 1989. p. 24)

O elemento emancipatório pretendido pela CEPAL, que foi perfeitamente adequado ao discurso populista, não contava com o caráter nacional exacerbado como no antiimperialismo dos discursos políticos. O elemento desenvolvimentista, de busca pela

---

<sup>23</sup> É bom destacar que Marini não era “cepalino”, mas embora de forma não reconhecida e deslocando os conceitos apresentados por Prebisch para uma problemática marxista, é possível encontrar a presença de diagnósticos feitos pela CEPAL, por Prebisch e Furtado, nas colaborações deste pensador.

interdependência, ganhou na forma política populista o caráter nacional, que justificava cada vez mais o fechamento comercial e não as relações comerciais frutíferas e simétricas.

Em suma, o populismo se aproveitou de muito do que vinha sendo gerido de novo e deu um carácter próprio para realizar um equilíbrio artificial de poder. Um equilíbrio tão tênue que logo se rompeu. Em consequência, as tentativas de organização autônoma das massas logo foram sufocadas. Não podemos afirmar com precisão se o medo de ascensão das massas precipitou diversos dos golpes de Estado dos militares, ou se tão logo as elites se articularam o suficiente associaram-se aos militares, afastando as massas novamente das decisões políticas. Talvez em maior ou menor grau, os golpes militares na América Latina tenham contado com esses elementos. A exceção é o México, que contava com relativa estabilidade política<sup>24</sup>.

### *1.2 Os Regimes autoritários*

Um dos elementos mais importantes dos golpes militares (antes mesmo da configuração de forças que formaram os governos), é que as forças civis e populares em fase de organização foram violentamente desarticuladas. Em cada país, um grupo político se associou aos grupos militares para realizar o golpe contra governos democraticamente eleitos. A participação de civis, principalmente das classes médias tradicionais foi elemento que acompanhou a ascensão militar, mas, em cada país, o grupo que emergiu associado ao militarismo foi específico e variou conforme o caso. Esta dificuldade em precisar a composição geral dos regimes militares nos obriga a deixar esta tarefa para as discussões a respeito dos casos específicos (que será realizada na secção seguinte). Por hora vamos nos

---

<sup>24</sup> Trataremos dos casos específicos na secção seguinte. Mas, para adiantar, o populismo mexicano se confundiu com seu regime autoritário a partir da Revolução de 1929. Entre 1929 e 1989 o México teve um regime político particular, dominado pelo Partido Revolucionário Institucional (PRI). Portanto, o caso mexicano não se encaixa na discussão sobre os regimes militares que segue.

concentrar em algumas das características gerais que a ascensão dos militares trouxe para a América Latina e como as mudanças inevitavelmente aconteceram a partir de outras configurações para o Estado, tanto na economia quanto na sua relação com a sociedade.

Se durante o período populista a opção pelo desenvolvimento econômico tomava como idéia o modelo cepalino de substituição de importações e deturpava isso para servir como um dos elementos de sustentação política, não podemos dizer que a mesma coisa aconteceu com relação aos regimes militares. A opção em relação ao modelo econômico durante os diferentes governos militares na região respeitou muito mais a configuração dos grupos que ascenderam politicamente com os respectivos golpes do que uma forma de política pensada para a modernização da região e associada à formação de uma sociedade autônoma e modernizada. É importante lembrar que em regimes legitimados pela força das armas um governo tem mais firmeza em suas decisões e uma margem de manobra concedida pela capacidade de silenciar a oposição através de métodos não convencionais como a violência e a opressão.

“Cada um deles [regimes militares] combina tais elementos de acordo com a própria história nacional, mas nenhum desses elementos por si só pode constituir fator único determinante. Mas tudo isto nos serve para enfatizar um ponto de vista para a análise desses regimes. Trata-se de vê-los como projetos históricos, fracassados como sabemos, de resolver uma crise de hegemonia. Portanto, não se esgotam, para fins analíticos, em sua pura dimensão de “regime político” ou em seu caráter militar ou repressivo. Constituem ou constituíram tentativas de responder à pergunta tríplice: como conter a mudança que ameaçava cada capitalismo nacional? Como transformar a sociedade para criar uma nova ordem social e política hegemônica? E, finalmente, como manter o sistema de dominação mesmo quando não fosse possível transformar a sociedade?” (Garreton, Manuel A. “Projeto, Trajetória e Fracasso nas Ditaduras do Cone Sul. Um balanço”. In: Cheresky, Isidoro e Chonchol, Jacques (comp.) *Crise e Transformação dos Regimes Autoritários*. Campinas: Editora Unicamp, Ícone Editora, 1986. p. 241)

Foi assim que Chile e Argentina afastaram a opção desenvolvimentista e realizaram aberturas pró-mercado durante as ditaduras militares firmadas nestes países. Mas, em oposição, o Brasil é o exemplo de estímulo ao movimento intervencionista do Estado sob

seu regime militar. Deste modo, não é possível supor, como uma regra, que os militares se associaram a um tipo específico de modelo econômico. Em todos os casos, houve um intento de “disciplinar” o movimento das massas, e dar mais autonomia às elites para a tomada de decisão. Além disso, criou-se uma burocracia especializada, como definiu O’Donnell<sup>25</sup>: eram regimes burocráticos-autoritários. A formação de uma burocracia pública é destacada como um dos principais feitos do regime. O controle era uma necessidade básica do regime autoritário disciplinador.

“... distintas tradições democráticas [refere-se a Argentina, Brasil, Chile e Uruguai] e em diferentes fases de suas evoluções econômicas, terminaram por achar-se sujeitos – o Chile ainda está [1986] –, a regimes políticos ditatoriais de base militar. Em cada um desses casos, o regime procurou maneiras de integrar-se à economia capitalista internacional, aumentou a intervenção do Estado em todas as esferas da vida social, e reprimiu os trabalhadores e os grupos de oposição. Aí, entretanto, terminaram as semelhanças substanciais. Nem as instituições políticas nem as econômicas dos regimes são similares. Assim, no Brasil continuaram funcionando o sistema de partidos, controlado, e o parlamento, enquanto que nos outros três países, os militares excluíram os “políticos” mais drasticamente. Se no Chile a economia foi totalmente desnacionalizada, no Brasil, ao contrário, o setor estatal expandiu-se. Enquanto Chile e Uruguai reorientaram suas economias para o setor exportador primário, Brasil avançou na industrialização. Argentina por sua vez, diferiu dos outros três casos, pela incoerência de sua estratégia econômica.” (Corraldi, J. “A cultura do medo na sociedade civil: reflexões e propostas”. In: Cheresky, Isidoro e Chonchol, Jacques (comp.). Idem, 1986. p. 220)

Foi um período de difusão (meados dos anos 1970) das transnacionais. Muitas empresas estrangeiras se aproveitaram da situação para colocar a América Latina em suas rotas comerciais e o capital internacional inundou a região. Simultaneamente ao comando dos militares veio o período de maior expansão da América Latina – fato que não pode ser associado ao regime político, como se faz no senso comum, mas que se deve ao momento peculiar de expansão da economia mundial. Embora não se possa negar o fato de que a hegemonia das armas dava uma relativa segurança aos empresários internacionais (mas qualquer regime político instalado com relativa estabilidade teria estimulado a incursão das

---

<sup>25</sup> Ver: O’Donnell, G. “Desenvolvimento Político ou Mudança Política?”. In Pinheiro, Paulo S. (coord.) *O*

transnacionais). Portanto, não foi pelo fato dos militares controlarem a situação instável (que diziam existir em momentos anteriores aos golpes), ou muito menos pela capacidade administrativa dos militares, mas dada a existência de uma relativa confiança nas potencialidades da região sob regimes políticos relativamente estáveis e condições de infraestrutura e mão-de-obra, previamente estabelecidos, para a implantação de linhas de montagens, que a década de 1970 foi de grande desenvolvimento econômico.

Assim, se o regime populista conheceu um primeiro momento de substituição de importações com caráter nacional, o autoritarismo desenvolveu uma política de financiamento de dívidas públicas e privadas com a entrada de capital multinacional. E se no populismo algumas deturpações da teoria cepalina já eram visíveis, a presença dos militares nos governos de alguns países acabou por reduzir e distorcer qualquer traço de desenvolvimentismo que a CEPAL pudesse ter formulado. De um lado o Chile e a Argentina já realizavam uma agenda privatizante e de abertura pró-mercado que ia na contramão da teoria da CEPAL, do outro lado o Brasil se tornaria, para muitos, no futuro, o exemplo nefasto e atrasado deste modelo econômico pelo seu desenfreado controle público sobre o privado. Segundo esses interpretes, o “milagre” brasileiro, nos anos 1970, foi articulado pelo regime militar com uma onda estatizante desenfreada (com ausência de método) e de fechamento para as importações, ambas pecando pelo exagero e movidas por *lobbies* empresariais. Além disso, setores estratégicos como a informática e as telecomunicações teriam tardado a se desenvolver e a ausência dessas tecnologias teria se tornado um entrave para a modernização da indústria.

A teoria desenvolvimentista e/ou industrializante, sem método, desconsiderando as estatísticas, protegendo grupos nacionais – enfim, exagerada e deturpada –, no caso

---

*Estado Autoritário e Movimentos Populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

brasileiro (mas podemos incluir também a opção mexicana, mesmo sem o regime militar), se tornou vulnerável à crítica internacional que a partir dos anos 1970/80, passou a privilegiar a abertura e a circulação de capital e mercados.

Alguns pesquisadores atribuíam às crises econômicas do final dos anos setenta e início da década de 1980, consideradas como motivos de primeira ordem, a onda de democratização da América Latina dos anos 1980. Pelo menos para o caso da Argentina isso é reconhecidamente insustentável. Também com relação aos casos de Brasil e Argentina, há um debate destacando que os próprios militares reconheciam na democracia uma forma mais aceitável de governo e que assumiram o poder como fator de “segurança nacional” (estabelecimento da ordem, mas principalmente para oprimir, sufocar e subjugar ou, como dizem os grupos no poder, garantir a “disciplina” dos movimentos políticos em franca articulação naquele momento) e que, portanto, tão logo o perigo socialista fosse afastado, devolveriam o governo aos civis<sup>26</sup>.

Na próxima seção trataremos deste debate com mais elementos. Mas, por hora, é importante dizer que os militares à frente dos governos latino-americanos reduziram consideravelmente a influência da CEPAL na região e mesmo no caso de opções desenvolvimentistas, estas tinham articulações próprias que já não seguiam os diagnósticos cepalinos. Em 1969, por exemplo, a CEPAL apresentou em seu relatório a necessidade de um projeto de incentivo às exportações de manufaturados para melhorar a produtividade e a competitividade industrial da região. Porém, este não era o projeto dos grupos nacionais que estavam mais interessados em manter o mercado doméstico sob controle, usando para

---

<sup>26</sup> Ver Huntington, op.cit. 1994.

isso leis de reserva de mercado para empresas nacionais, subsídios fiscais e altas taxas aduaneiras.

As idéias da CEPAL não encontravam mais respaldo, nem nos administradores públicos, nem nos grupos empresariais. O interesse dos grupos estava em total dissonância com as necessidades nacionais para um projeto de modernização. Tanto nas burocracias quanto nas empresas, os interesses passaram a ser associados à expansão internacional que buscava mercado consumidor na América Latina. Enquanto isso, a América Latina se fechava para a possibilidade de equilibrar seu desenvolvimento tecnológico e ampliar sua participação no mercado internacional de manufaturas. A abertura dos anos 1970 promovida pelos regimes militares, tanto os desenvolvimentistas quanto os liberais, buscava receber as empresas sem necessariamente buscar uma transformação produtiva nacional que se fizesse a partir disso. O Chile é o primeiro caso de recrutamento dos Chicago Boy's (burocratas formados nas universidades norte-americanas assumindo altos postos do governo), que ampliaram a abertura comercial sem preparar a produção interna para a competitividade. Nestes casos os empresários nacionais abriram mão da tecnologia e da competitividade do produto nacional. O Brasil e o México são os casos que intensificaram a influência do capital internacional na indústria local. Em um ou outro caso, a dependência externa era financeira já no início da década de 1970 e se consolidou por todo o período.

### *1.3 A Democratização*

Os anos oitenta foram caracterizados por transições políticas e crises econômicas. A crise da dívida, que culminou com a moratória mexicana de 1982, mexeu com a economia da América Latina e com a confiança do investidor externo. Neste cenário, havia pouca margem de manobra para a CEPAL. A indefinição política e o problema fiscal gerado pela



dívida criaram uma situação absolutamente desfavorável ao desenvolvimentismo. De outro lado, as teorias ultraliberais ganhavam espaço na agenda dos países desenvolvidos e passavam a fazer parte dos relatórios dos acordos firmados pelos organismos multilaterais com os países da América Latina. Para conseguir empréstimos econômicos, FMI e BIRD exigiam dos governos dos países da região o cumprimento de metas. São as conhecidas condicionalidades.

A culpa pela crise passou a ser do papel intervencionista e irresponsável exercido pelo Estado na região – modelo atribuída à CEPAL.

“Se puede considerar que las teorías neomonetaristas representaron una reacción en contra de los decenios anteriores de industrialización por substitución de importaciones y de la creciente importancia que cobraba el Estado en los asuntos económicos de esos países, que adoptaban una estrategia de desarrollo orientado hacia el crecimiento interno.” (Kay, Cristóbal, Op.Cit., 1989. p.25/26)

Mas, enquanto a Comissão recomendou prudência para os empréstimos dos anos 1970, os empresários e governos da América Latina endividaram o Estado e as empresas, convencidos pelas recomendações dos próprios organismos multilaterais (FMI e BIRD).

Quando a crise da dívida explodiu, os processos de transição democrática já estavam em curso. E as sociedades latino-americanas tinham passado por uma considerável mudança em sua estrutura social. Não eram mais predominantemente rurais, a urbanização tomava conta da demografia da região, a manufatura tinha ganho importância em relação a agricultura e o setor de serviços estava em expansão. Se o projeto de industrialização encontrava esgotamento, é possível dizer que tivera êxito relativo, com custos maiores dos que os inicialmente planejados. No que diz respeito à distribuição de renda, a industrialização da América Latina foi um considerável fracasso, mas não podemos negar a evolução tecnológica, a ampliação do consumo das massas, o aumento nos índices de

educação, a criação de infra-estrutura moderna, entre outras conquistas que foram realizadas com extrema velocidade, porém concentradas e desiguais.

Neste caso, a América Latina entrou nos anos 1980 sem um modelo de desenvolvimento próprio, posto que o desenvolvimentismo cepalino encontrava-se em crise de esgotamento e a referência imediatamente alternativa era o modelo chileno, recomendado pelo establishment, que nada mais era do que um colado das recomendações dos organismos multilaterais que insistiam na aplicação das instituições dos países centrais na realidade latino-americana.

“En cierta forma, sus políticas eran el reflejo inverso de las políticas que proponía el estructuralismo y, en particular, de las que proponían los dependentistas. Los neoliberales buscaban una integración total de las economías nacionales con las internacionales que eliminara barreras comerciales y restricciones a los flujos de capital, de modo que la asignación de recursos pudiese finalmente controlarse por medio de precios internacionales y de ventajas comparativas. El ritmo y la orientación del desarrollo habían de ser determinados por las fuerzas del mercado internacional y no por la intervención estatal. En términos estructuralistas, los neoliberales buscaban un desarrollo a partir de una orientación hacia afuera.” (Kay, Cristóbal, Op.Cit., 1989. p.28)

Na questão política, as transformações trouxeram novos movimentos sociais, fortalecendo posições democratizantes e de reivindicação de participação civil nas esferas de decisões políticas. Se não podemos atribuir à economia a responsabilidade direta pela democratização (através da crise), indiretamente, a estrutura social criada a partir do desenvolvimento econômico foi fundamental para o fortalecimento das posições democráticas. E se a CEPAL, durante o período democratizante não recuperou sua influência, isso se deveu mais a conjuntura imprópria imposta pela crise e pela capacidade dos organismos multilaterais de imporem suas agendas através do financiamento da dívida, do que por uma opção consentida da maior parte dos países pelo neoliberalismo.

“Pero lo más grave es que las políticas neoconservadoras han conducido a la desindustrialización, al desempleo, al desequilibrio en el ingreso y a la pobreza. Se han dado algunos brotes momentáneos de crecimiento económico, por como resultado de un mayor desequilibrio en el ingreso, lo cual ha repercutido en una mayor pobreza. El

crecimiento que se ha dado, sólo ha beneficiado a una minoría de la población. Las políticas neoliberales también aumentaron la vulnerabilidad de la economía a los cambios que se están dando en el mercado internacional.” (Kay, Cristóbal, Op.Cit., 1989. p.28)

Outro fato particularmente importante para a CEPAL é que o grupo social de empresários nacionais, que nos anos 1950 e 1960 defendiam as políticas desenvolvimentistas a partir dos Estados intervencionistas – grupos que eram os portadores sociais das idéias da CEPAL ou os representantes de classe do desenvolvimentismo – mudaram de configuração a partir da década de 1970 e, associados ao capital internacional e ao processo de globalização pós-1980, cada vez mais se tornaram adequados às economias abertas do final do século XX. Transformações que a CEPAL acompanhou de forma retarda e que serão discutidas, em alguma medida, nos capítulos posteriores deste estudo.

Do “Consenso de Washington” (1989) à crise asiática (1997), a CEPAL recuperou terreno e se adequou ao que chamou de transformação produtiva, ganhando definitivamente um caráter internacionalizante. A partir de 1997, ganhou mais audiência quando as promessas da globalização se mostraram difíceis de serem concretizadas. Se as “falhas dos Estados” se mostraram problemáticas no pré-1980, as “falhas dos mercados” se tornaram visíveis na América Latina da década de 1990.

## **2. *Estudo dos Casos Nacionais***

Se falamos anteriormente de abstrações gerais que afetaram a América Latina, é hora de ver como essas manifestações atingiram os casos em particular e como em cada um dos casos, dependendo da composição do poder, o desenvolvimentismo cepalino foi primeiro vulgarizado para se encaixar em realidades nacionais, depois deturpado para proteger grupos que assumiram ou sustentaram governos.

O objetivo aqui é mostrar que algumas das críticas aplicadas à CEPAL ou ao seu projeto de industrialização promovido pelo Estado planejador tinham alguns fundamentos teóricos que não foram respeitados na prática de vários dos governos, que fizeram a opção por proteger grupos de interesse.

Anne Krueger e alguns dos críticos liberais, que hoje condenam o projeto de substituição de importações como uma saída “fácil” para a industrialização, desconsideram o contexto histórico em que as idéias surgiram e a diferença entre as práticas de governo e as recomendações da CEPAL. Varias dificuldades se apresentavam como desafios difíceis de superar: como os primeiros enclaves da rede de indústrias, ou mesmo a inflação que o consumo de massas provocava, ou a ausência de trabalho especializado, ou a inexistência de um sistema nacional de inovação tecnológica, ou a resistência das elites rurais (só para citar alguns dos problemas que a região apresentava durante a implantação industrial). Algumas situações foram superadas com êxito. Porém, em oposição aos avanços, práticas recorrentes foram mantidas, como o favorecimento das elites a proteção de reservas de mercado, subsídios em exagero. Problemas que são de governabilidade e de relacionamento de classes dentro da composição do poder, particularidades que não podem ser atribuídas as teses desenvolvimentistas da CEPAL.

Mas, uma crítica liberal dirigida ao desenvolvimentismo deve ser levada em consideração e posta à prova, visto que seu argumento é pertinente e não deve ser descartado: de que um projeto desenvolvimentista, baseado no protecionismo e nos subsídios, “inspira” a corrupção de grupos políticos poderosos e ligados aos governos, para que os negócios tivessem subvenção e estímulos das decisões político-institucionais. Esta crítica, que se faz a partir de diagnóstico posterior e que constata um grande número de casos de corrupção nas relações entre os governos latino-americanos e os grupos que os

sustentam, nos parece a principal circunstância na qual a teoria desenvolvimentista seguiu do caminho da vulgarização para a deturpação. A própria CEPAL não propôs em seus documentos nenhuma forma institucional de controle em relação aos abusos de medidas protecionistas e subsidiárias.

O descuido da CEPAL com as instituições políticas locais no momento em que contava com a maior audiência da sua história pode ter causado uma relativa “miopia” da Comissão com relação aos desvios que os governos vinham cometendo. A própria *Teoria da Dependência* e o artigo de Cardoso (“*A originalidade da cópia*”) falam da desconsideração cepalina em relação aos conflitos de classes presentes nos diversos governos desenvolvimentistas da região. A preponderância de grupos políticos que formaram uma elite vinculada ao poder é um fator que podem ter levado a exageros que deturparam as propostas iniciais e desviaram o caminho inicialmente traçado para a formação de Estados industriais na América Latina. Evidentemente, com a ascensão de ditaduras militares na maior parte dos países, a conseqüente perda de influência da Comissão também ajudou para que os projetos nacionais de desenvolvimentismo sofressem outros desvios. E a própria configuração de golpes que oprimiram as organizações sindicais e populares já é um sintoma de que a configuração do poder nos países sofria algum tipo de assimetria que inevitavelmente refletiria em outras esferas como a econômica. A opressão das demandas populares e a “disciplina” imposta pelos militares impossibilitou que o problema da distribuição de renda se tornasse uma questão pertinente e acentuou as desigualdades sociais através da desigualdade política estabelecida. Assim, as sugestões cepalinas que deixavam de ver a industrialização “para dentro” como forma de desenvolvimento e passavam a reconhecer outros aspectos como necessários para o

desenvolvimento da região, que não exclusivamente a industrialização<sup>27</sup>, não foram postos em prática por muitos dos governos da região pelos seus vínculos com elites nacionais favorecidas pelo protecionismo.

Não há modo melhor de demonstrar o deslocamento da CEPAL em relação aos governos da América Latina do que mostrando como isso ocorreu no âmbito local. Mesmo porque, no estudo dos casos, os acontecimentos contam com lógicas próprias herdadas de situações precedentes onde em alguns lugares é possível aproximar situações e em outros distanciar. No caso de Argentina e Chile os próprios golpes militares se encarregaram de afastar a influência não só da CEPAL como do desenvolvimentismo latino-americano. Já no México o desenvolvimentismo e a CEPAL sobreviveram com audiência até o final do período de vigência da Revolução (1989), mas no final da década de 1970 e durante os anos 1980, sofreu ataques constantes das críticas neoliberais que ganhava cada vez mais adeptos no país com a formação neoclássica dos economistas, mas também daqueles que se formaram diretamente nas escolas norte-americanas<sup>28</sup> de inspiração ultraliberal. Por fim, no caso do Brasil, mesmo depois do golpe militar de 1964, o desenvolvimentismo sobreviveu ao regime, mas ganhou aspectos próprios a partir de uma aliança estratégia que os militares promoveram: burguesia nacional, capital internacional e Estado. E, mesmo com a eleição indireta de Tancredo Neves em 1984 (com a ascensão de José Sarney a partir da morte de Neves em 1985), o país manteve sua opção pelo desenvolvimentismo nacional, que só deixou de existir a partir da eleição de Collor de Mello em 1989.

---

<sup>27</sup> Como foi apresentada na secção anterior, a industrialização foi vista como a estratégia que levaria os países da América Latina ao desenvolvimento econômico e conseqüentemente a modernização. Nos primeiros anos da CEPAL esses termos eram praticamente sinônimos, tamanha a relação direta entre eles. No início dos anos setenta a instituição já reconhecia que outras questões como políticas sociais e educação eram tão fundamentais para a modernização e para o desenvolvimento econômico quanto a industrialização.

<sup>28</sup> Ver Babb, Sara. *Proyecto México*. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

Assim, cada país ao seu modo tornou-se exemplo de sucesso ou fracasso, dependendo do aspecto privilegiado pelo crítico, mas todos os descontentes associavam às teorias desenvolvimentistas da CEPAL e a sua estratégia de substituição de importações com aquilo que foi implementado de modo bastante deturpado nos países. De outro lado, em contra ataque, a CEPAL acusa a opção pelo endividamento como principal responsável pelas crises que eclodiram após 1982. Em nenhum dos países citados (ou qualquer outro da América Latina), foi possível escapar da crise da dívida de 1982, ou da década estagnada de 1980, e em nenhum caso um país associou crescimento econômico com distribuição de renda relativamente satisfatória – como demonstrou Fajnzylber em 1990 (*A industrialização da América Latina: da “caixa preta” ao “conjunto vazio”*, In: Bielschowsky, 2000).

### *2.1 Argentina e Chile: os militares a serviço do liberalismo*

Podemos tratar de Argentina e Chile de modo conjunto, destacando as especificidades históricas, mas mostrando como seguiram caminhos políticos e econômicos próximos em alguns momentos. Em ambos os casos, quando os militares assumiram o comando político logo implantaram uma agenda de liberalização e privatização. Isso foi mais visível no Chile porque, em 1973, teve um golpe de Estado em que os militares cercaram o Palácio do Governo (*La Moneda*) e sob o comando de Augusto Pinochet depuseram o governo eleito de Salvador Allende, num episódio sangrento onde, segundo fontes oficiais, o presidente se suicidou<sup>29</sup>. É um caso particularmente curioso porque Allende foi o primeiro presidente socialista que assumiu o governo eleito pela democracia representativa e tomou de fato medidas de reformas sociais como estatização das empresas

extrativistas de cobre, desapropriação de terras, reforma agrária e políticas sociais de grande envergadura. Este governo contava com muitos funcionários da CEPAL que na época pediram licenciamento de suas funções internacionais.

“... o período de 1970-1973 pode ser visto como a passagem desta crise parcial para uma crise global da sociedade, através de um processo de crescente polarização política e desinstitucionalização das formas de confronto. Nesta passagem perdeu-se o elemento que em 1970 mantinha latente ou contida a crise do modelo de desenvolvimento e a crise da direção estatal: a legitimidade do sistema democrático.” (Garretón, Manuel A. “Evolução política do regime militar chileno e problemas da transição para a democracia”. In: O'Donnell, G., Schmitter, P.C. e Whitehead, L. (orgs.) *Transição do regime autoritário: América Latina*. São Paulo: Vertice, Editora Revista dos Tribunais Ltda, 1988. p.144)

Diferente do conflito de classes estabelecido pela radicalização das posições no Chile, na Argentina, devemos levar em consideração a figura carismática de Perón. Além disso, Perón era militar, general. Duas vezes eleito presidente (1946 e 1951), caiu em 1955, depois de um golpe militar, mas deixou o legado peronista que superou sua própria vida e ainda influencia a política argentina.

Mas, Perón fez-se presidente sob uma confusa aliança de classes, como representantes do setor pecuário (conservador) e os trabalhadores urbanos sindicalizados (progressistas). Prebisch, principal nome da CEPAL, nunca teve simpatia pelo peronismo (o oposto também é verdadeiro), do qual sempre pareceu adversário<sup>29</sup>. E a Argentina que forneceu à CEPAL seu principal ideólogo, sempre foi receptiva às idéias da Comissão, mas as sucessivas crises políticas impediram que essas idéias ganhassem força e continuidade – por si próprios os teóricos cepalinos não implacavam um consenso econômico em torno do desenvolvimentismo e o que vimos foi uma série de mudanças nas opções, tanto dos

---

<sup>29</sup> Depois do episódio do World Trade Center nos Estados Unidos a data do golpe chileno ficou ainda mais emblemático porque o cerco em La Moneda aconteceu em 11 de setembro de 1973, mesmo dia e mês dos acontecimentos dramáticos americanos.

<sup>30</sup> Furtado, C. op.cit.



militares quanto dos civis no poder, caracterizando uma instabilidade política que minava a planificação.

Uma outra característica em comum dos regimes militares de ambos os países foi a brutalidade com que tratavam dos críticos aos governos e a oposição organizada. A prática de exilar lideranças, cancelar direitos políticos, cassar e caçar a oposição foi igualmente violenta em ambos os países. No caso da Argentina, no segundo período militar isso ocorreu de modo ainda mais execrável, não apenas pela violência da prática, mas também pela quantidade de desaparecidos – a ponto de surgir em meados de 1981 um movimento popular das mães dos desaparecidos que organizaram uma grande manifestação contra o regime em 1982, conhecido com “As mães da Praça de Maio”.

Foi na Argentina também que aconteceram os únicos julgamentos de oficiais militares por conta de torturas e assassinatos causados pelo regime autoritário – no governo de Raúl Alfonsín (1983-1989). Mas, apenas 16 oficiais foram condenados, 12 de baixa patente, 4 de alta patente. Muito pouco pelos abusos cometidos. Atribui-se ao fracasso da tentativa a lentidão dos processos e dos julgamentos e as dificuldades em encontrar punições adequadas<sup>31</sup>.

Esta possibilidade de processar e punir militares aconteceu na Argentina porque foi o único país da região que teve o final do regime autoritário antecipado – pelo fracasso do país na Guerra das Malvinas (1981). A transição programada para 1987 foi adiantada em quatro anos, soma-se a isso a vitória dos radicais sobre os peronistas nas eleições, que apresentaram um discurso mais crítico aos militares e em prol dos direitos humanos – isso

---

<sup>31</sup> Ver Huntington (*A Terceira Onda*). A Grécia foi outro país que conseguiu abrir processos contra os militares que cometeram abusos no regime autoritário do seu país. Neste caso, mais de 400 oficiais foram punidos, num processo rápido e com punições mais amenas. Foi um contraponto ao caso argentino que pretendeu-se exemplar e provocou frustrações.

justifica a possibilidade de julgamento dos militares, apoio popular em uma situação propícia que não se repetiu em outros casos.

Os fatos aqui apresentados sobre as características dos regimes militares de Argentina e Chile não são meras figurações, mas são importantes sintomas que revelam a força com que os militares assumiram os governos da América Latina e como foi violento o modo com que perseguiram a oposição política. Esses governos impuseram políticas sem tolerar debates e eram fortes o suficiente para mudar a política econômica e calar a oposição, usando métodos não convencionais – leia-se violência, perseguição e crimes contra a vida.

Desarticulando qualquer tipo de organização social, os regimes podiam reformar os projetos de desenvolvimento até então geridos por uma linha industrializante com forte participação do Estado. O Chile foi o exemplo mais radical de liberalização, que se iniciou em 1975<sup>32</sup>. Depois de 1975, Pinochet mudou radicalmente a política econômica do seu país e nomeou liberais para os cargos de primeiro escalão em algumas pastas importantes: economistas formados em Chicago sob a orientação intelectual de Friedman<sup>33</sup>. O Chile foi o primeiro país a organizar uma agenda alternativa ao desenvolvimentismo e passou por um processo amplo de privatizações, aberturas pró-mercado e redução do papel do Estado não só na economia, como também na área social como educação – que se tornou paga em todos os níveis de formação a partir de 1980.

“No plano econômico tenta se reverter o modelo de desenvolvimento imperante nas últimas décadas, centrado na industrialização substitutiva e com papel preponderante do

---

<sup>32</sup> Entre 1973 e 1975, Pinochet teve cepalinos de formação (não de carreira), em seu quadro de assessores, isso é um grande exemplo para mostra o quanto as idéias da CEPAL se distanciava dos problemas políticos locais ou se propunham independentes das ideologias.

<sup>33</sup> “Seus componentes são [grupo hegemônico de condução política no Chile de 1975 até pelo menos 1981], por um lado, a liderança hierárquica crescentemente personalizada de Pinochet nas Forças Armadas e, por outro, a equipe tecnocrática incumbida da gestão estatal da economia, conhecida como “equipe econômica” ou os “Chicago boys” (Garretón, Manuel A. op. cit, 1988. p. 149)

Estado na economia, substituindo-o pelo que tem sido chamado de ‘novo modelo de desenvolvimento para fora’. Nele o mercado ganha um peso crescente na destinação de recursos; o Estado reduz seu papel econômico interventor e empresarial e passa a ser conduzido pelos agentes privados. São estimuladas as atividades econômicas que reinserem o país na economia mundial através de exportações com forte peso para os produtos naturais. Para isso é incentivada a afluência de capital financeiro externo e de produtos estrangeiros.” (Garretón, Manuel A., op.cit, 1988. p. 151)

Já o primeiro período militar da Argentina (1966–1973) não foi significativo no que diz respeito a grandes mudanças econômicas, caracterizava-se mais por uma política de disputa de poder e ficava restrita a essa esfera. Mas, a orientação do governo não era consensual com relação ao desenvolvimentismo e ainda temos que considerar que os militares foram interrompidos por um curto período de democracia e governos civis (1973–1976), depois novamente os militares assumiram o poder até 1983.

“Entre 1955, ano da derrocada do segundo governo de Perón, e de 1976, quando a junta militar encabeçada por Jorge Rafael Videla derruba o governo justicialista de Isabel Perón, a instabilidade política e a decadência econômica argentinas estão sempre associadas a um problema de fundo: a disputa de grupos hegemônicos em torno da definição de um modelo de acumulação dominante e o controle do Estado” (Ayerbe, Luiz Fernando. *Neoliberalismo e Política Externa na América Latina: uma análise a partir da experiência argentina*. São Paulo: Fundação Editora Unesp, 1998. p. 41)

O liberalismo argentino tinha o caráter menos radical que o chileno, mas devemos levar em consideração que também o conflito de poder neste caso era problemático para a economia devido a instabilidade política. Se trata de um caso mais complexo que deve levar em consideração particularidades do país, que não são tão específicas em outros casos. A Argentina era um país relativamente avançado no início do século XX, recebia forte influência cultural da Europa e muita migração, mas gradativamente perdeu força econômica e comercial. A burguesia argentina é resultado da expansão dos negociantes aristocráticos que partiram para negócios manufaturados – portanto, não temos uma burguesia emergente, mas uma aristocracia que se transfigurou sem abandonar suas origens. Nestas circunstâncias os governos militares promoveram pouca atenção à indústria,

reduziram a força política sindical e associou-se à aristocracia. Só depois de 1976 que o projeto de privatizações aconteceu timidamente. Mesmo assim, com a vitória de Alfonsín em 1983, o partido radical inverte a indicação econômica e a intervenção estatal volta a fazer parte da agenda do governo. Deste modo, temos regimes intervencionistas e desenvolvimentistas nos períodos democráticos e liberais durante as ditaduras, que se alternaram entre 1950 e 1990. Só com a vitória de Menem em 1989 que a história argentina mudou e o neoliberalismo soou imbatível.

“Durante a guerra fria, o nacionalismo econômico e a independência da política externa foram considerados pelos Estados Unidos e pela comunidade financeira internacional como sinais de fechamento e confronto, desencadeando atitudes mais hostis que contribuíram para fortalecer processos de desestabilização de vários governos latino-americanos. No contexto dos anos 70, o advento generalizado de regimes autoritários convive com a consolidação do processo de internacionalização das economias sob impulso do capital multinacional. A partir dos anos 80, a democracia representativa torna-se o regime político predominante na região. No entanto, a liberalização política não expressa uma ruptura com a ordem econômica anterior. A magnitude da crise econômica reduz drasticamente a margem de manobra dos governos eleitos, que terminam adotando os programas de ajuste do Fundo Monetário Internacional, assimilando, seja por necessidade, conveniência ou concordância, o enfoque neoliberal que se torna o discurso hegemônico da “década perdida”.” (Ayerbe, Luiz F. Idem, 1998, p. 27)

Portanto, temos aqui dois casos em que a ditadura militar afastou a ideologia desenvolvimentista da prática de governos latino-americanos. Mesmo assim (com um intervencionismo interrompido no caso argentino ou com o despontar precoce do neoliberalismo no Chile), esses países não escaparam da crise da dívida ou dos problemas econômicos e sociais enfrentado pelos países da América Latina no final do século XX.

## *2.2 Brasil e México: milagres do crescimento econômico desigual*

Nos casos de Brasil e México o desenvolvimentismo não foi interrompido, mesmo com a ascensão militar, no caso brasileiro, ou com a característica autoritária do Partido da Revolução (PRI), no caso do México. Evidentemente, com o passar dos anos, alguns

eventos se encarregaram de provocar distorções particulares, mas não houve mudança significativa na estrutura econômica dos países entre os anos 1950–1989.

São os dois exemplos de “milagres” econômicos da região, atribuídos em um primeiro momento ao êxito do processo de industrialização. Mas, também são os dois melhores exemplos do tipo de economia que surgiu a partir do desenvolvimentismo latino-americano: rápido crescimento econômico com exclusão social e concentração de renda. A defesa do consumo das elites, que tinham um padrão sofisticado de demandas (equiparado aos grupos dos países centrais), foi um dos fatores que contribuiu para esta distorção na distribuição de renda da região, não prevista inicialmente pela CEPAL. As elites, devido a concentração de renda, consumiam produtos que proporcionavam condições para que a indústria local se especializasse e não tivesse um padrão de fabricação de massas, forçando o preço das manufaturas, já que se tratavam de economias fechadas. Esta discussão econômica, feita em alguma medida na seção anterior, onde Furtado, Tavares e Serra debatem os casos de êxito em formar uma indústria dinâmica, que alcançaram um padrão de produção que proporcionou condições para que superassem de a crise de estagnação do final dos anos sessenta e início dos anos setenta, baseado na demanda destas elites consumistas que representavam pouco em termos proporcionais, mas que em números absolutos eram bastante significativos e suficientes para mover as indústrias locais, pelo menos nos casos de Brasil, México e Argentina. Podemos então concluir, que no caso de Brasil e México, o padrão de consumo elitizado deturpou o processo de desenvolvimento, porque são os dois casos (diferente da Argentina) de grande dinamismo econômico e uma profunda desigualdade social.

“Brasil y México forman parte de la semiperiferia en la economía mundial capitalista. Como tales, se han caracterizado por un proceso de “desarrollo dependiente”, en el cual la acumulación de capital local y la industrialización están asociados con una fuerte

dependencia respecto de la inversión extranjera directa. Las corporaciones transnacionales son la fuente principal de la inversión extranjera directa en el período contemporáneo. A pesar de las importantes diferencias en los contextos históricos, políticos e ideológicos, ha existido una convergencia total entre Brasil y México alrededor de un modelo común de desarrollo dependiente. El primer aspecto de este proceso es una convergencia en la distribución sectorial de la inversión extranjera directa; el modelo actual es aquél en el cual la inversión extranjera directa predomina en el sector de servicios. Existen también importantes aspectos en común entre Brasil y México en lo que se refiere a la relación entre las corporaciones transnacionales y el capital privado local, así como signos de convergencia en la política estatal hacia inversiones extranjeras directas. Aunque México por tradición ha reservado los “controles de la propiedad” sobre el capital extranjero y lo Brasil los “controles de comportamiento” pragmáticos, la política estatal en cada país se ha movido en la actualidad hacia una mezcla de ambos tipos de control. Las viejas formas y el contenido específico de dependencia han cambiado radicalmente en ambos países. Pero las nuevas situaciones de desarrollo dependiente que surgieron en la década de los años setenta contienen fuentes de vulnerabilidad y control externo que pueden ser igualmente problemáticas. Evans, Peter y Gary Gereffi. “Inversión extranjera y desarrollo dependiente: una comparación entre Brasil y México”. In: *Revista Mexicana de Sociología*, Año XLII, n° 1, 1980, p.9)

Na década de 1970, Brasil e México receberam uma quantidade significativa de capital internacional que estava ociosa no mercado mundial e foi buscar oportunidade de lucro nestas economias em ascensão. Mas, onde cada um deles aplicou o capital proveniente dos investimentos externos é que começa a mostrar as diferenças entre os desenvolvimentismos brasileiro e mexicano. Enquanto o Brasil investiu na indústria doméstica, fechou e protegeu sua economia, configurando um padrão próprio de desenvolvimento, recebendo multinacionais para desenvolver uma produção local voltada ao consumo nacional, no México, devido a sua proximidade com os Estados Unidos, constituiu-se um padrão de *maquiladoras*, empresas que importavam equipamentos montavam produtos e vendiam para o mercado norte-americano, transformando esse negócio no principal setor da indústria mexicana e os EUA no principal parceiro comercial do país (cerca de 90% do comércio mexicano é feito com os EUA).

O Brasil tentou variar, abrir possibilidades de comércio com a Alemanha, Japão e a própria América Latina, para ter uma relativa autonomia em relação ao mercado norte-

americano, que também é o principal parceiro do país, mas com cerca de 30% da relação comercial brasileira. Essa diferença fundamental que refletiu nos anos 1980. O México decretava a moratória da dívida em 1982, que foi o estopim da crise financeira na América Latina daquele período. Depois de um tempo de recuperação foi a vez do Brasil (1987) decretar sua moratória. A diferença entre os dois países parece já surtir efeito nos anos 1980, enquanto o México intensificou sua relação comercial com os norte-americanos, recebeu investimentos para as *maquilas*, e concentrou sua exportação em manufaturados e petróleo, o Brasil, sem competitividade suficiente nas manufaturas, tornou sua exportação agrícola o motor do pagamento da dívida. Mas, se levarmos em consideração que os preços internacionais agrícolas decrescem em relação aos manufaturados, enquanto a dívida acumulava com o juros, a conclusão de insolvência é inevitável.

Outra conclusão importante referente às diferentes opções diz respeito às prioridades econômicas em relação aos acordos multilaterais, enquanto o Brasil esta reticente em relação a ALCA, o México intensificou suas relações regionais com a região norte da América e ingressou no NAFTA com EUA e Canadá.

Do ponto de vista político, nos períodos autoritários tanto o Brasil quanto o México tiveram o cuidado de não personificar o regime. Em ambos os casos havia uma alternância de lideranças no poder (sem direito a reeleição), que era institucionalmente estabelecida, no caso do México o PRI fazia a transição de 6 em 6 anos e no caso do Brasil a cúpula militar trocava de presidente de 4 em 4 anos. Além disso, para o caso brasileiro inclusive eleições legislativas tinham a participação da oposição, sistema que Maria Dalva Kinzo chamou de híbrido. O México por sua vez foi o país (dos quatro que tratamos) que mais abertura deu ao debate político, enquanto no caso do Brasil, a repressão militar foi igualmente violenta e condenável como nos casos de Argentina e Chile. O regime mexicano manteve certa

flexibilidade para participação crítica e, tanto a alternância no comando presidencial, quanto a tolerância relativamente saudável do PRI são os motivos que alguns críticos apresentaram para a sobrevivência de 80 anos para a Revolução mexicana (1919–1989).

“No caso do México, o “partido da revolução” foi sempre a principal organização política da harmonia nacional. Este partido foi reestruturado várias vezes. Entre 1929 e 1937 existiu o *Partido Nacional Revolucionário* (PNR), de 1937 a 1946 chamou-se *Partido de la Revolucion Mexicana* (PRN) e a partir de 1945 passou a denominar-se *Partido Revolucionário Institucional* (PRI). Em cada etapa introduziram-se modificações destinadas a reforçar e aperfeiçoar o papel do “partido da revolução”, como partido de uma coalização de classes. Ao mesmo tempo, desenvolvia-se a simbiose entre o partido, o aparelho estatal e o sistema sindical, englobando operários, camponeses e o setor popular. Nesse processo, o *callismo* dos anos vinte foi incorporado e ultrapassado pelo *cardenismo*, que teve seu apogeu em 1934-1940. Depois dessa fase, o cardenismo continuou a influir e orientar as relações das classes camponesa e operária por um lado, com a burguesia nacional, por outro.” (Ianni, O. Op. Cit. 1975, p. 109/110)

Vimos que não é possível estabelecer antecipadamente e com o rigor adequando princípios de política econômica. As diferenças de opção entre Brasil e México nada tem a ver com respeito maior ou menor às indicações da CEPAL, mas se relacionam à oportunidades que surgem no desencadear das transformações. A Comissão poderia recomendar práticas, formular políticas, assessorar instituições, mas não tinha o propósito de guiar o comportamento econômico. Seu planejamento se restringia a encontrar as melhores formas de promover o desenvolvimento. Nesse aspecto, fatores locais se tornaram tão importantes quanto às abstrações de princípios econômicos. Assim, a opção política também se guiou pelas oportunidades encontradas pelos grupos nacionais que conduziam no cotidiano o processo de desenvolvimento.

As diferentes opções que fizeram os governos brasileiro e mexicano talvez sejam os melhores exemplos para ilustrarmos os sucessos, os fracassos e a influência relativa da CEPAL na região.



Se o processo de substituições de importações não foi de todo exitoso, conseguiu grandes avanços e os casos de Brasil e México são os grandes exemplos disso, atingindo níveis de crescimento econômico superiores a 10% em algumas ocasiões da década de 1970. Evidentemente os acontecimentos nacionais e internacionais deram movimentos próprios ao desenvolvimentismo, quando vistos no nível local. E, nos casos concretos, fatores não planejados como a composição das classes sociais e seus antagonismos internos ou o financiamento externo se tornaram variáveis de grande importância e deram outra tônica ao desenvolvimentismo da região. Em alguma medida, porém, a industrialização alcançou o patamar desejado, não em todos os casos, mas, em alguns países de modo bastante significativo – assunto que não nos cabe aqui discutir causas e motivações, pois seria despropósito uma comparação de casos.

O maior fracasso do projeto de modernização da América Latina, tentado a partir da industrialização, foi a persistência e o agravamento da desigualdade e da distribuição de renda. Nenhum país da região, mesmo aqueles como Brasil e México – que tiveram impressionantes momentos de crescimento econômico – conseguiram uma satisfatória distribuição de renda. Em casos como o da Argentina onde a distribuição foi mais “justa”, não é possível afirmar que isso veio associado ao desenvolvimento, pois esse país não teve grandes índices de crescimento econômico e caiu no patamar internacional, deixando de ser considerado uma potência, como era reconhecida no início do século XX.

Fica evidente que a opressão realizada pelas elites sobre as reivindicações dos trabalhadores, com a ajuda dos militares ou não, mas sob regimes autoritários, custaram muito caro para o processo de modernização da América Latina. Mesmo no México, onde havia menos pressões populares desde a Revolução de 1929, a simples estatização das empresas petrolíferas promovidas por Cárdenas em 1938, criaram um desconforto no

poder. As atitudes desenvolvimentistas que tinham tendências redistributivas esbarram sempre nos interesses das elites e como o poder entre os grupos elitizados de um lado e os sindicatos e movimentos populares de outro era bastante desigual, inevitavelmente, ainda que reconhecidamente mais racional do ponto de vista econômico, muitas das iniciativas de desenvolvimento nunca foram postas em prática. A CEPAL, porém, manteve sua posição de não fazer referências às questões políticas locais, neutralidade que custou caro aos seus projetos econômicos. E mesmo nas discussões a respeito dos “estilos de desenvolvimento” ou “modelos”, realizada pela Comissão nos anos setenta a partir dos diferentes caminhos tomados pelas opções nacionais, a problemática contou com abstrações gerais que não tocavam no ponto aqui explorado: a alguns grupos sociais a modernização da sociedade como um todo simplesmente não interessa; para outros grupos há um relativo interesse na modernização que é desejável em alguma medida; porém a modernização generalizada, de ordem keynesiana e progressista recomendada pela CEPAL, que agiria e subverteria a estrutura social, não era uma opção de transformação desejável para as elites em geral – nem aos conservadores decantes nem aos progressistas ascendentes. Tratamos aqui das relações de poder que permeiam um projeto de desenvolvimento modernizador, ou dos que estão na contramão dessa empreitada, mas é importante destacar que esses projetos só se tornaram práticas quando assumidos por grupos sociais. A intenção deste capítulo é justamente mostrar que na mão de tais grupos as idéias têm, de fato, impactos sociais, porém, por isso mesmo, realizam-se respeitando limites das condições sociais, alianças de classes e/ou facções, bem como condições materiais para a realização dos projetos. A CEPAL embora sempre assumisse nas suas teorias as desigualdades da estrutura social, na década de 1970 parece ter incorporado a questão de classes com a discussão sobre os “estilos” de desenvolvimento, mas suas relações sempre foram estabelecidas com os

Estados e nunca se associando às classes propriamente ditas. O que não podemos esquecer é que os governos representam resultados de disputas pelo poder.



## Considerações Parciais

Façamos uma pausa para alguns comentários a respeito da CEPAL nos seus primeiros trinta anos de atuação e também para destacar a ruptura que vai ser exposta neste trabalho.

As décadas de 1950 a 1980 foram de grande resultados para o crescimento econômico dos países da América Latina que adotaram o projeto de substituição de importações, mas muito instáveis no que diz respeito às crenças sobre a pertinência dos projetos cepalinos. Enquanto os anos cinquenta foram de grande entusiasmo, os anos sessenta foram de grandes desafios; enquanto os anos setenta foram de muito otimismo e confiança, os anos oitenta começaram revelando decepções e angústias. De qualquer maneira, estudamos, até esta *PARTE A*, os diversos debates em torno da tentativa de um projeto de modernização buscado pelos próprios marginalizados do processo ocidental de desenvolvimento, sem o apoio intelectual ou a parcerias dos centros decisórios. A própria efetivação da CEPAL como Comissão permanente da ONU contou com uma certa dose de desafio. Com a CEPAL eram difundidas as idéias geridas em uma região atrasada, eram adequadas às principais preocupações que se generalizavam para além dos territórios nacionais e abrangiam toda a região da América Latina. A difusão deste pensamento também significava a difusão de técnicos formados a partir da própria experiência do subdesenvolvimento, situação pouco usual no mundo econômico, acostumado à dependência intelectual dos economistas originários dos países atrasados.

Essa experiência foi responsável por algumas mudanças na cultura econômica e na política da região. Provavelmente não tanto quanto se precisava para corresponder às expectativas, mas a CEPAL desempenhou um papel decisivo para a formação de um

pensamento modernizador e progressista que contaminou toda a América Latina e, mesmo não correspondendo com êxito os objetivos traçados, gerou grandes avanços. De qualquer modo, um mundo de oportunidades econômicas passou a fazer parte do cotidiano da região, incluída no circuito produtivo não mais como simples fornecedora de matérias-primas, mas como potencialidade de desenvolvimento e consumo.

Já na década de 1970, porém, a CEPAL perde força política e audiência, seus argumentos talvez fossem por demais “prudentes” para o mundo de oportunidades que se abria. Suas idéias aos poucos perdiam sustentação política. E, como sabemos que não há neutralidade nos projetos políticos. Embora as análises da CEPAL sobre o desenvolvimento se propusessem neutras, como bem salienta Rodriguez (1981), suas recomendações, em última instância, favorecem classes sociais e ajudam na reestruturação das relações de produção. Assim, a CEPAL se propôs a avaliar científica e objetivamente o motivo do subdesenvolvimento dos países da América. Mas, quando se tratava de sugestões de políticas, elas inevitavelmente favoreceriam mais a este ou aquele grupo – isso independentemente do fato de as sugestões estarem vinculadas às concepções teóricas: a ação política, insista-se, não é neutra. Talvez por descuido, a CEPAL não considerou, na devida proporção, o fato de que o projeto de industrialização não conduz em conjunto e igualmente todos os grupos e todos os interesses para o patamar de desenvolvimento e que haveria grupos desinteressados (ou opostos) no processo de transformação social. Mas, também, o mundo em transformação (e com ele os grupos sociais) não via a relação centro/periferia sob o mesmo prisma exposto pela CEPAL e logo algumas classes sociais se comprometiam com a abertura que traria melhores condições de consumo.

Começamos a falar de uma transição política e de um embate de idéias que vão ser discutidas na *PARTE B* deste estudo. Mudanças que causavam profundos incômodos nos

cepalinos mais tradicionais. O fato é que a agenda econômica passa a ser ditada por intelectuais surgidos da *Escola de Chicago*, com indicações conservadoras de política econômica ortodoxa e que não aceitavam a doutrina cepalina do intercâmbio desigual dentro do esquema centro periferia.

Como se pode perceber pela ironia de Prebisch citada no fragmento abaixo – em resposta às transformações do início da década de 1980 –, há um embate no mundo das idéias que se associa ao caminho dos projetos multilaterais, associando mudanças de direcionamento empresarial e político da América Latina. O desenvolvimentismo em busca de autonomia nacional perde terreno para as recomendações neoliberais.

“Consideram que se se abre totalmente as portas às importações, os centros, muito impressionados por essa devoção aos princípios neoclássicos, não tardarão em receber generosamente tudo o que a América Latina exporte ou queira exportar. Perdeu-se o mais elementar realismo. Certos setores foram penetrados por um miltonismo anacrônico. E não me refiro ao grande clássico inglês de *O paraíso perdido*, mas ao neoclássico de Chicago, que nos está predicando como recuperar o paraíso nas nossas latitudes com o livre jogo das leis do mercado...” (PREBISCH, In: Rodríguez, O. op.cit. 1981, p.9)

Cardoso e Falletto (1973), já levantaram que o avanço de grupos internos tem a ver com a transformação do próprio sistema produtivo. De outro lado, uma das principais conclusões da *Teoria da Dependência* é que o desenvolvimento da América Latina não estava dissociado da dependência externa. E todo o desenvolvimento conquistado pelos países da região incidia sobre uma nova fase de dependência, que era associada à necessidade de investimentos externos. Há, portanto, uma adequação dos grupos políticos em disputa pelo poder relativamente resolvida com a associação subordinada ao capital externo. Veremos que, além disso, os novos sistemas de produção alteram substancialmente a estrutura econômica, redistribuindo, no espaço internacional, os diferentes *estágios* de fabricação de materiais e equipamentos manufaturados. Essas mudanças, associadas a um

novo sistema financeiro, fortaleceriam os grupos associados ao capital internacional, provocando sérias mudanças estruturais na América Latina.

De qualquer maneira, se levarmos em consideração o tratamento de Prebisch (a respeito da dependência), podemos considerar esta fase da história latino-americana como desproporcionalmente mais dependente do que os trinta anos anteriores, em que vigorava a ordem keynesiana definida pelo acordo de Bretton Woods. Se foram exploradas, na *PARTE A*, a tentativa de constituição de uma economia desenvolvida na América Latina, agora o estudo apresenta uma polarização teórica entre neoestruturalistas e neoliberais que corresponde à consolidação do processo de *desenvolvimento dependente e subordinado* da industrialização da economia latino-americana.



# **PARTE B: a**

**“nova CEPAL”, a contra-  
revolução ortodoxa e o  
“consenso neoliberal”**



### **CAPÍTULO III – Os novos desafios para a CEPAL: virtudes do mercado contra as falhas do Estado**

O que fizemos na *PARTE A* esta no campo da história da ciência. Trata basicamente de alguns dos debates de uma outra época. Apresenta preocupações que foram suprimidas ou superadas pelo desenrolar dos acontecimentos. Porém, neste capítulo, a contemporaneidade exige um outro tratamento. As novas imposições econômicas e de política internacional têm endereço em Washington e, qualquer que seja o enfoque, deve debater com os centros de decisões políticas norte-americanos. A bibliografia do novo período trata pouco dos escritos da CEPAL pós-1980. Estamos agora em uma incursão mais difícil e menos explorada, que pretende dar mais ênfase aos próprios trabalhos da instituição e vê-los de acordo com os dilemas de nossa época. Dilemas que se encontram em sua fase inicial, deixando em difícil situação aqueles que se arriscam nas previsões – até porque, ultimamente, as expectativas estão longe de contemplar otimistas ou pessimistas. O que se propõe nesta *PARTE B* é lidar com a CEPAL diante da contra-revolução liberal que se instaurou na América Latina, suprimindo as antigas indicações da “velha CEPAL” do mapa de possibilidades da política econômica.

Abre-se assim uma fase em que a Comissão tem pouca audiência com os governos da região. Suas recomendações já não tinham o impacto esperado e desejado pelos Estados da América Latina e a necessidade de acordos firmados com o FMI e o Banco Mundial impunham condicionalidades que contradiziam aspectos defendidos pelo desenvolvimento proposto pela Comissão em outros tempos. A principal hipótese que podemos destacar aqui (se é que podemos chamar esta idéia de hipótese) é que, associada à crise financeira, econômica e produtiva na América Latina, há também uma crise de idéias em que a

ideologia desenvolvimentista perdeu força. Os grupos nacionais, interessados em manter o protecionismo e a defesa da indústria via subsídios, perdiam cada vez mais concentração de poder diante das imposições do mercado, que buscava a abertura da pauta comercial. Há de se considerar também a transnacionalização das principais economias da região: Brasil, México, Argentina, Chile – casos em que trabalhamos, mas não os únicos.

Destacamos ainda que, por detrás do embate econômico, havia um jogo político que provocou diferentes resultados: em alguns países retardou-se ao máximo o processo de mudança em direção à abertura, enquanto em outros, a abertura foi rápida e prematura. Um bom exemplo desta situação é o caso do Brasil: que, talvez devido à formação de uma burguesia nacional politicamente articulada e um proletariado que conseguiu reorganizar-se no final dos anos setenta (e teve atuação política fundamental nos anos oitenta), até 1990, o país se negou a abrir sua pauta comercial e desregulamentar o fluxo financeiro. O oposto disso é o caso do Chile, o país que adotou o neoliberalismo como política econômica de forma pioneira na região – que, como vimos, iniciou suas mudanças liberalizantes já em 1975, sob a ditadura de Pinochet.

De qualquer maneira, estamos falando de uma fase em que os laços de dependência com os países centrais se estreitaram. Não se trata apenas de uma dependência, como na fase anterior, das máquinas e equipamentos externos, das inovações industriais ou da forma de organização econômica – se bem que a necessidade de capitais e mercadorias ampliaram-se. Mas, desta vez, a dependência atinge inclusive o mundo das idéias: os receituários ortodoxos do Banco Mundial e do Fundo Monetário praticamente impediam que os países da América Latina procurassem saídas próprias e autênticas para a crise: qualquer tentativa neste sentido era barrada pela perda de aval dessas instituições e pelo conseqüente corte de financiamento da dívida. As condições materiais impediam que se

formassem alternativas ao receituário ortodoxo. Não se tratava apenas de ausência de possibilidades objetivas das políticas heterodoxas, mas de altos custos materiais para qualquer tipo de enfrentamento dos países latino-americanos em reação às políticas propostas pelos organismos multilaterais. As idéias encontravam seus limites na geopolítica econômica.

Todos os países que tiveram empréstimos atendidos por FMI ou Banco Mundial foram condicionados a respeitar a carta de reformas apresentadas pelos burocratas de Washington. Havia uma nítida desconfiança na capacidade administrativa e nos interesses políticos dos governos latino-americanos, assim como uma velada intenção de monitorar a eficiência das verbas despendidas pelos órgãos internacionais.

A crise agiu na contramão da CEPAL, já que seu estilo de atuação era associado ao desenvolvimento ascendente da economia. As recomendações da Comissão a respeito das crises eram circunstanciais. Não havia uma teoria para crises prolongadas. Além disso, como já defendemos, é preciso entender a CEPAL como uma instituição de pesquisa que desenvolveu um estilo próprio de pensamento econômico, mas também é preciso lembrar que ela não aplicava suas indicações, era apenas uma *intelligentsia* ou uma “fábrica de ideologias” e, como tal, abdicava do poder de aplicar suas idéias e passava este papel para os portadores sociais de suas idéias. E, parte da força deste pensamento era que o Estado precisava liderar o projeto de desenvolvimento, já que se acreditava que na América Latina o empresário não assumiria o papel de agente inovador como prevê Schumpeter.

O problema é que essas idéias da CEPAL, especificamente, sobre o papel inovador do Estado, numa situação de planificação, não tiveram o êxito almejado e as economias latino-americanos não conseguiram substituir de forma satisfatória o empresariado na ação histórica de desenvolvimento. Entretanto, do ponto de vista lógico, isto não implica

invalidar a teoria da degradação dos termos de intercâmbio ou dos benefícios da industrialização. Não parece haver dúvida de que o projeto de industrialização trouxe frutos para a modernidade da região, sejam eles diretos ou indiretos. A maioria dos países ganhou em termos de possibilidades e desenvolvimento. Nas palavras de Hirschman, os projetos desencadeados com as idéias da CEPAL foram chamados de “trinteno glorioso” do desenvolvimento (1951-1981). Infelizmente isso não foi suficiente para transformar a economia da região em um processo sustentável de desenvolvimento<sup>34</sup>.

O incompleto processo de industrialização nos remete ao seguinte questionamento: o que pode ter dado errado? As respostas podem ser as mais diversas. É possível defender que nos casos de Chile e Argentina, por exemplo, as iniciativas de desenvolvimentismo foram suprimidas por golpes militares violentos e opressores. Ou que em casos como de Brasil e México, o excesso de endividamento e a transnacionalização da produção tornou suas economias demasiadamente dependentes e vulneráveis às crises. São algumas das possibilidades que justificam a breve incursão que fizemos aos casos no capítulo anterior.

É possível defender que seria um erro atribuir a responsabilidade pelo fracasso à Instituição, até porque em muitos momentos os pesquisadores cepalinos chamaram a atenção dos países membros para seus exageros ou erros estratégicos. A industrialização pela industrialização ou com endividamento externo nunca foi vista como uma estratégia de desenvolvimento econômico e social pelos pesquisadores da CEPAL. Afirmava-se a

---

<sup>34</sup>“...Hirschman (1986) denominou de trintena gloriosa da América Latina, na qual, de fato, a produção foi quintuplicada, com uma população que passou de 155 milhões para quase 400 milhões de habitantes; na qual houve um processo de urbanização acelerado, a ponto de vários países da região, que em 1950 mantinham mais da metade da população na agricultura, já não absorverem nela senão um quarto ou um terço da população; e na qual a educação e as condições de saúde melhoraram, elevando-se consideravelmente a expectativa de vida em todos os países da região, além de haverem criado instituições que favoreceram sua integração econômica, social, política e cultural.” (Fajnzylber, F. *Industrialização na América Latina: da “caixa preta” ao “conjunto vazio”*. In: Bielschowsky, Ricardo. *Cinquenta anos de pensamento da CEPAL*. Record, São Paulo, 2000. p.857)

necessidade de formar uma cadeia produtiva eficiente e complexa, que atendesse aos anseios de melhoras materiais das massas. Com a teoria da dependência se destacava a nova fase em que as economias pouco a pouco assumiam: um desenvolvimento econômico associado, mostrando que é possível desenvolvimento com dependência e ainda apontado que o capital externo era um dos elementos principais do desenvolvimento latino-americano e que se encontrava justamente neste aspecto o novo laço de dependência da região.

Um outro erro que se atribui a CEPAL é que seu protecionismo pode ser confundido com isolacionismo. Os pesquisadores da entidade defendiam o protecionismo para melhorar o andamento do comércio internacional na América Latina e nunca foram ingênuos em supor que os países da região pudessem chegar ao estágio de auto-suficiência. A CEPAL sempre foi contra o *laissez-faire*, porque mostrou que seus resultados eram prejudiciais aos exportadores de bens primários. E suas sugestões giravam em torno de mudar as relações de dependência das manufaturas nas relações comerciais com os países centrais. Até 1982, nenhum país da região tinha superávit na balança de manufaturados. Só o Brasil, depois de 1982, conseguiu isso, o que provocou uma discussão sobre a capacidade do país em manter esse desempenho. Durante o percurso da industrialização alguma coisa não funcionou<sup>35</sup>.

Lembramos que Rodriguez (1981) tinha razão quando chama atenção para a contradição entre as teorias cepalinas e suas técnicas de planejamento. Enquanto as primeiras tinham forte presença keynesiana e refutavam as teorias neoclássicas, as técnicas

---

<sup>35</sup> “Quanto à relação de preços de intercâmbio, constata-se que as apreensões da década de 1940 foram plenamente confirmadas: entre 1950 e 1985, índice de preços relativos entre a agricultura e a indústria baixou de 168 para 81 (1979-1981 = 100); na mineração, de 124 para 79; e no petróleo, de 26, 1950, caiu para 13 em 1970, subiu para 107 em 1980, e tornou a cair para 101 em 1985 (Banco Mundial).” (.” (Fajnzylber, F. In: Bielschowsky, R. Idem, p.860)

tinham forte presença de elementos ortodoxos. Todo o desenvolvimento proposto pela CEPAL baseava-se (e ainda se baseia) na expectativa de crescimento econômico. A definição do índice de crescimento vem antes da avaliação da poupança, das possibilidades de gastos públicos ou da capacidade de expansão produtiva setorial. Se se conta com possibilidades de levantamento de recursos, esta é uma ótima estratégia para o desenvolvimento econômico. Mas, nos tempos de crise, a história muda e as estratégias devem ser outras, já que os investimentos têm grandes chances de não se adequarem às expectativas de crescimento. Segundo as *técnicas* da CEPAL o ponto chave é a expectativa de crescimento. E, se não há financiamento para o crescimento econômico? Em períodos de esfriamento econômico, portanto, não há modernização. E a década de 1980 foi a pior no sentido de encontrar financiamento. Nenhum país da América Latina encontrava-se com uma poupança razoável e as buscas por capitais externos depois da crise mexicana (1982) foram todas frustradas. Neste período de ausência quase total de novos investimentos, a idéia mais original da CEPAL foi sugerir que os governos esperassem o investimento voltar, supondo ou torcendo para que a crise fosse rápida. Depois, para explicar este momento na história econômica da região, a CEPAL cunhou o termo “década perdida”, porque em relação ao crescimento econômico do PIB ou da renda *per capita*, com altos e baixos, a região não superou os níveis que atingiu em 1980. Ou seja, depois de dez anos a economia latino-americana no início da década de 1990, parecia continuar no mesmo patamar absoluto em que se encontrava no início da década de 1980.

Com a suspensão do crédito internacional para os países da América Latina, o novo problema com o qual a CEPAL se depara é o de como encontrar estratégias para o retorno dos capitais para a região. Esse assunto, que parecia banal nas décadas anteriores (entre 1960 e 1970, o crédito era abundante), tornou-se questão central nos estudos cepalinos e até



hoje, depois de mais de vinte anos, ainda é um assunto que ocupa lugar de destaque. É fácil supor que a questão do investimento externo direto, provavelmente, mantenha-se como um problema, pelo menos para os próximos anos, já que os investimentos hoje definem a capacidade de crescimento das economias da região.

O que nos instiga é que, mesmo com os “trinta gloriosos”, a América Latina entra na década de 1980 na pior posição econômica de sua história. Há uma aparência ou sensação de retrocesso.

### **1. A “nova CEPAL”**

Supondo o quadro exposto, este capítulo vai tratar de uma segunda parte da história da CEPAL: a “nova CEPAL”, que está diante de um contexto internacional adverso e diferente das décadas de 1950-1980. Também a estratégia de desenvolvimento deste capítulo é outra. Aqui não serão mais privilegiados os documentos da instituição em tempos em que o desenvolvimentismo não é uma prioridade e entra em conflito com as recomendações dos organismos multilaterais. Sob um cenário adverso aos seus métodos estruturalistas, como a CEPAL responde aos problemas impostos à América Latina?

Mas, por que uma “nova CEPAL”? Seria de supor que os acontecimentos obrigassem a CEPAL a mudar realmente o tema do seu enfoque. O problema é que a alteração discursiva da CEPAL foi maior do que simplesmente o tema de análise ou seus aspectos, atingiu, além de seus diagnósticos, suas recomendações de políticas públicas. Não estamos falando de uma simples evolução: do *estruturalismo* para o *neoestruturalismo*. Ao que tudo indica, o ajuste teria inevitavelmente que acontecer; e a Comissão não fugiu ao tema. Porém, com o enfoque da *Teoria da Dependência*, as novas formas flexíveis de produção e o corte no financiamento devido às políticas deficitárias, a CEPAL tem

inevitavelmente que propor a política macroeconômica de curto prazo, coisa nunca preocupante antes, pois o crescimento parecia encarregar-se de corrigir os desequilíbrios.

Na crise da dívida o curto prazo é associado ao planejamento de longo prazo. Lentamente – e principalmente depois do “Consenso de Washington”, coincidentemente ou não, a Entidade começa também a trabalhar a idéia de um desenvolvimento internacionalizado, distanciando-se das teses que antes destacavam sua forma diferenciada de ver o contexto comercial mundial. A estratégia interna de industrialização, ou o protecionismo, que direcionaria a poupança nacional para outro tipo de importação, foram sugestões de políticas de Estado abandonadas, bem como a ênfase na autonomia nacional.

O enfoque da CEPAL aos poucos passou a privilegiar o ajuste, debatendo suas idéias com as exigências dos órgãos multilaterais e a elas apresentando alternativas. Tanto que, em 1985, por pressão dos países em desenvolvimento, o governo norte-americano elabora o Plano Baker com o lema “ajuste com crescimento” sincronizando as políticas do FMI e do Banco Mundial que passam a associar a política do ajuste a uma estratégia de desenvolvimento<sup>36</sup>. Em 1986, a CEPAL publicava um número do *Cuadernos de la CEPAL* com título sugerindo o mesmo esquema de ajuste associado ao crescimento: *Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento* (nº 54, 1986). As preocupações dos documentos cepalinos deixaram de ser exclusivamente voltados para a política interna dos governos latino-americanos para incluírem no debate os organismos multilaterais e as agências de financiamento dos países centrais. Então os documentos passaram a considerar os princípios de comportamento da ordem internacional como fator

---

<sup>36</sup> A propósito da mudança nas posições do Banco ver: Kahler “Ortodoxy and its Alternatives: explaining approaches to stabilization and adjustment”. In: Nelson, Joan. 1990.

indispensável nas estratégias de desenvolvimento, incluindo as condições externas de financiamento em suas análises.

Diferente de outros tempos, em que os documentos da CEPAL continham estratégias de desenvolvimento e recomendações de políticas públicas das localidades, agora na questão interna, elementos com a presença ou ausência de adversidades externas ganham peso. O debate sobre a dívida (e sobre as responsabilidades pelos custos provocados pela crise) tornou-se um dos objetos centrais da discussão na primeira metade dos anos oitenta. Porém, a política econômica dos países latino-americanos dependia do aval dos organismos multilaterais. Só com as idéias de Fajnzylber e de Rosenthal (na década de 1990) é que foram recuperadas algumas estratégias internas relativamente mais autônomas para a América Latina, mas, neste momento, a recomendação por uma internacionalização da economia latino-americana já era clara e evidente em relação a dependência das condições externas latentes. A estrita subordinação da estratégia interna à nova ordem internacional destoa dos documentos dos anos gloriosos. E o próprio neoestruturalismo, como veremos a frente, não pode ser visto na década de 1990 como foi trabalhado na década de 1980.

Talvez a entidade não vislumbre outro tipo de desenvolvimento (sem investimentos externos) e acredite que, na atualidade, só se produz desenvolvimento associado ao capital externo. Esta situação pode ter sido responsável pela estratégia de endossar as imposições políticas de outras instituições multilaterais. Muitos dos esforços dos documentos cepalinos foram no sentido de debater com o Banco Mundial e o FMI quais seriam os modos mais eficientes de sair da crise latino-americana. O fato é que todas as indicações passaram a girar em torno da internacionalização das economias e de suas aberturas comerciais e financeiras. A consequência direta é que, quando tratamos da internacionalização como

estratégia de desenvolvimento, vemos que os trabalhos da CEPAL sofrem uma profunda transformação de princípios: se a avaliação de Centro-Periferia de Prebisch mostrava que não há modo simétrico de intercâmbio entre um país do centro e um outro da periferia, essa advertência é desconsiderada na nova fase de atuação da entidade, com a ajuda do diagnóstico da própria *Teoria da Dependência* que não vê contradição ou exclusão entre a dependência e o desenvolvimento.

Outro aspecto importante é que na relação de cadeias produtivas, a idéia tanto de Fajnzylber quanto de Rosenthal era de promover a abertura para que os países da região pudessem fazer parte do processo de produção de bens e serviços. O que se constatou até aqui é que a América Latina só entra no circuito quando tem mão-de-obra barata e pouco qualificada para promover a produção em série, como é o caso das *maquiladoras* do México. E isso, embora garanta investimentos e comércio, não garante desenvolvimento social e também não resolve os problemas de crescente desemprego e pobreza da população. Prebisch dizia que um dos problemas dos países subdesenvolvidos é que seus trabalhadores não desenvolveram mecanismos de proteção da sua renda. Ao invés da CEPAL trabalhar nesta tese buscando medidas para evitar a perda da renda real dos trabalhadores, sugere justamente o contrário: que este problema seja visto como virtude e usado na nova fase de produção internacional. As estratégias de internacionalização de Fajnzylber e o “regionalismo aberto” de Rosenthal são exemplos de propostas que visam aproveitar economicamente a abertura comercial e financeira. Se de um lado a CEPAL manteve (e mantém) uma postura crítica com relação aos ajustes recomendados para os países da América Latina, de outro lado, depois de 1990, passou a reconhecer oportunidades de desenvolvimento na internacionalização econômica. O que se questiona aqui é este suposto “otimismo” da CEPAL diante da globalização da economia mundial,

onde talvez pode haver mais riscos que oportunidades. Mas, é importante reconhecer que há uma diferença de postura no entendimento cepalino em relação ao ajuste e a internacionalização. Enquanto o primeiro é visto com preocupação e tem um tratamento cauteloso, o segundo é apresentado como estratégia de desenvolvimento. O problema está no fato de que as oportunidades da internacionalização estão diretamente relacionadas com o ajuste. Sem ajuste não há possibilidades de competitividade internacional.

É possível supor que dois aspectos bastante importantes foram fundamentais para as mudanças teóricas na CEPAL dos anos oitenta e principalmente noventa. O papel subordinado do empresário nacional e a dependência de capitais e da tecnologia internacional. Ambas as hipóteses estão presentes em Fernando Henrique Cardoso e foram mais desenvolvidas por Fernando Fajnzylber. O “empresário associado”<sup>37</sup> é a forma com que Cardoso expôs a ausência reclamada por Furtado de uma burguesia revolucionária e que assumia seu papel transformador. Além disso, a *Teoria da Dependência*, de Cardoso e Falletto, mostram que pode haver desenvolvimento com dependência. Depois, Fajnzylber mostra em *A industrialización trunca de América Latina* que havia uma rede de relações das sedes locais, com outras plantas produtivas das empresas transnacionais, fora da América Latina, e que isso gerava algumas lacunas na cadeia produtiva nacional – já estava sendo gerida a *Transformação Produtiva* – proposta de destaque em 1990, que é, no limite o aproveitamento desta característica para uma inserção no mercado mundial, usando-se das vantagens competitivas que as matérias primas da região proporcionavam para uma rede internacional de produção. Nesta nova proposta, que é o carro chefe da CEPAL nos

---

<sup>37</sup> “as condições peculiares da burguesia nacional – ligada ao capitalismo internacional e bloqueada pela estrutura tradicional de dominação local que nunca chegou a romper – acabaram por tornar o processo de desenvolvimento pontilhado de pontos de estrangulamento, e a dominação política da burguesia industrial incompleta e contraditória.” (Cardoso, F. H. *Empresariado Industrial e Desenvolvimento Econômico no Brasil*. São Paulo: Difel, 1964. p. 184)

anos noventa – que associa diagnósticos da Teoria da Dependência com o estilo dependente de industrialização que se configurou socialmente na região –, dois “mitos” do desenvolvimentismo são enterrados. Primeiro a idéia antiimperialista de que só é possível desenvolver economicamente a América Latina rompendo com a relação centro/periferia – ou seja, o desenvolvimento só é possível sem dependência. E, segundo, o Estado deve assumir o papel revolucionário que o empresariado associado abriu mão e promover a revolução industrial na periferia. Os fatos mostraram que as relações políticas, que tomam conta das instituições de governo, criaram dificuldades para o desenvolvimento racional de uma industrialização planejada. A sugestão de Fajnzylber é que a união do empresariado nacional, munido das vantagens de ter a disposição uma região com abundância de matérias primas, mas inserido ao sistema produtivo internacional, realize a necessária transformação em busca da produtividade que precisa a região para se inserir de modo mais simétrico na ordem econômica internacional. Assim, o pioneirismo do papel interventor do Estado parece dar lugar aos encantos da globalização.

Além disso, uma terceira consideração é importante: a CEPAL foi apresentada como uma “fábrica de ideologias” ou como a *intelligentsia* que fornecia idéias a seus portadores sociais. Aceitando estas teses, podemos supor que as idéias tinham um determinado “público alvo”. No caso dos primeiros trinta anos de sua atuação, formaram-se em torno de suas idéias grupos políticos nacionais desenvolvimentistas, que viam na proposta de industrialização espaço para constituir uma burguesia nacional. Em alguns casos essa pretensão foi plenamente alcançada, em outros nem tanto, mas as tentativas e alguns êxitos só surgiram porque grupos que defendiam essas idéias no interior dos países da América Latina se interessavam pela implementação prática dessas propostas. Quando a CEPAL assume uma tendência internacionalizante, por sua vez, os grupos nacionalistas ou

nacionalizantes não encontram mais respaldo intelectual na entidade, porque esta passa a trabalhar por um desenvolvimento associado ao sistema produtivo internacional. Porém, os grupos internacionalizantes já encontram no Banco Mundial e no FMI e em suas idéias de abertura, representantes intelectuais e defensores teóricos de suas propostas, não precisam do aval cepalino. Assim, a relativa perda de audiência da CEPAL é justificada aqui pela sua mudança de enfoque: deixando de se preocupar com os antigos nacionalismos, passa a assumir uma nova fase de desenvolvimento associado, que se liga a grupos internacionalizantes, convencidos pelas idéias do Fundo e do Banco. Será que os documentos da década de 1990, não busca encontrar nestes grupos nacionais, que migraram para associações internacionais como o sustentáculo social da “nova CEPAL”? Sem chamar a atenção para uma hipótese pré-estabelecida, podemos perguntar: Quais são os novos portadores sociais da CEPAL?

É uma questão instigante, que infelizmente torna-se muito difícil de ser respondida nesta pesquisa, mas vale a pena pensar sobre o assunto, quando se faz a leitura dos documentos da Entidade: a quem interessavam as novas idéias da CEPAL?.

Mas, a crise da CEPAL não se faz apenas em relação aos seus portadores e às trocas de paradigmas. Em relação às estratégias para o desenvolvimento, os novos tempos apresentaram outras armadilhas. As práticas da CEPAL não sofreram as transformações radicais do mesmo modo que alguns dos seus princípios e continuam baseadas nas mesmas técnicas que a consagraram. Rodríguez já havia destacado a contradição existente entre o discurso teórico e a técnica de planejamento cepalinos. Esta contradição aparentemente se resolveu a partir da década de 1980, quando os antigos princípios a respeito de centro/periferia foram deixados de lado para uma associação dependente. O processo de mudança das idéias da CEPAL, tornando-as internacionalizantes, foi longo e gradativo, que

associou a necessidade de desenvolvimento ao contexto internacional e admitiu a velha hipótese de que todo o tipo de transformação econômica positiva tem que sair do *crescimento* econômico. Assim, o crescimento econômico é o objetivo primeiro dos documentos da Entidade. E, como as sugestões giram em torno do crescimento, o crescimento necessita de financiamento e o financiamento se apegua aos ajustes e às recomendações do Banco e do Fundo, podemos supor que as idéias da CEPAL hoje dependem de externalidades que não tinham o mesmo impacto quanto antes.

Os motivos da mudança de enfoque da CEPAL são, em princípio, exógenos. Mas, a força dos acontecimentos externos *ganhou no interior da instituição* a condição de mudança de enfoque. Isso pode ter acontecido também pela sua própria inconsistência interna e uma mistura de ortodoxia neoclássica na técnica com estratégias heterodoxas nas propostas de modernização.

## **2. Anos oitenta e os ajustes de curto prazo recomendados pela CEPAL**

Não era novidade para nenhum pesquisador do final da década de 1970 que o processo de industrialização tornara os países da América Latina mais dependentes do capital internacional. Como vimos, tanto Cardoso e Falletto como Fajnzylber mostraram isso nos seus estudos sobre a *Teoria da Dependência* (1969) e *la Industrialização trunca de América Latina* (1983). A inovação de Fajnzylber sobre Cardoso e Falletto era de que, não apenas o sistema de financiamento do setor produtivo, mas também o sistema produtivo; a indústria apresentava fortes laços de dependência em relação ao sistema internacional. Assim, o diagnóstico quase que consensual do período era de que a relação centro periferia sofrera uma importante alteração não simplesmente quantitativa, mas também qualitativa e de ordem sistêmica. Como se isso não bastasse, o aumento da taxa de juros dos EUA e a



perda de divisas dos países exportadores agrícolas mergulharam os países da América Latina em uma crise em seu balanço de pagamentos. Se, de modo geral, o motivo da crise foi o mesmo, cada situação nacional sentia o problema sob um aspecto particular e as possibilidades de reação eram distintas.

Os diferentes mecanismos nacionais se explicam principalmente porque cada país saiu com um resultado diferente do processo de industrialização e tinha uma história econômica própria. A CEPAL, não tardou em reconhecer o processo globalizante que emergiu. O seu problema foi tardar o diagnóstico preciso a respeito não apenas da internacionalização, mas também do novo movimento de financeirização que despontava nos centros e que interferia na América Latina. Talvez a melhor explicação para a indecisão cepalina seja o diagnóstico de que este processo de financeirização não se tornaria um fenômeno doutrinário da ordem internacional, mas um evento passageiro. Ou seja, a CEPAL talvez não acreditasse na permanência do processo de financeirização da economia e talvez considerasse a crise como passageira, sendo que em curto prazo os países retomariam sua linha de crédito para o sistema produtivo, inclusive na periferia. Isso não implica que havia consenso na entidade, Sunkel, p.ex., discordava deste diagnóstico<sup>38</sup>.

Porém:

“No plano teórico, atribuía-se à promoção de relações externas mais amplas um papel de maior significação no processo de desenvolvimento do que o papel que ela tivera no passado. A despeito disso, nos diferentes países e grupos de opinião, divergia-se quanto à função que deveriam ser desempenhadas por essas relações exteriores. Para alguns, o comércio exterior deveria ser o motor fundamental do crescimento. Outros lhe atribuíram o papel de um complemento imprescindível, numa transformação produtiva fundamentalmente orientada pelo mercado interno. Em qualquer desses casos, aspirava-se a aumentar a participação do comércio exterior no processo econômico nacional.” (CEPAL. “Transformação e crise na América Latina e no Caribe 1950-1984.”, 1985. In: Bielschowsky, R. *Cinquenta anos de pensamento da CEPAL*. Record. São Paulo, 2000. p.840)

---

<sup>38</sup> Ver artigo publicado na Revista de la CEPAL, nº 22, abril de 1984.

Embora o comércio exterior ganhasse peso, o que é natural pela própria intervenção da CEPAL na racionalização dos termos de intercâmbio, não se precisava ao certo qual seria a sua importância para o processo de crescimento. Também era um momento em que não havia uma noção exata do que era o processo de globalização. Depois da década de 1970, farta em crédito e com o aumento da participação do sistema produtivo da América Latina, ficava difícil prever que esses momentos resultariam em uma subsequente crise de liquidez – a mais grave deste século, superando o impacto da crise de 1929 para a região.

“A falta de dinamismo econômico de muitos países pode levar a pensar em economias que sofreram poucas mudanças em sua forma de funcionamento. A realidade mostra exatamente o inverso. O endividamento externo e a crescente participação interna dos bancos transnacionais alteraram profundamente as relações de poder internas e a direção da acumulação e da política econômica. À medida que os países foram-se endividando, alteraram-se as relações entre o setor produtivo não financeiro e o setor financeiro. Admitiu-se e se promoveu um mercado de capitais que acabou fortalecendo o capitalismo financeiro.” (CEPAL. Idem, 1985. In: Bielschowsky, 2000. p. 836)

Porém, na década de 1980, o sistema de crédito não foi reproduzido como na década anterior e o pior dos ajustes foi necessário. “Em essência, são quatro os fatores externos que condicionam o tipo de ajuste que a região é capaz de fazer: o montante do financiamento externo líquido; o nível das taxas internacionais de juros; o ritmo real de expansão do comércio mundial; e os preços internacionais das principais exportações latino-americanas.” (CEPAL, 1984, in: Bielschowsky, 2000, p.764). O aumento da taxa de juros tirou a América Latina do roteiro de crédito, a queda dos valores dos termos de intercâmbio para os produtos exportados pela América Latina agravou a crise e o protecionismo dos países centrais desajustou de vez a balança de pagamentos latino-americana e o crédito externo foi cortado. Em suma, nenhum dos elementos externos citados amenizou a crise, pelo contrário. A CEPAL chamou a isso de “externalidades negativas”, mas o fato é que todos os elementos externos agiram de modo negativo na balança latino-americana. A crise

de 1981 tirou a credibilidade financeira dos principais países latino-americanos e, sem a credibilidade ou perspectivas de crescimento, houve dificuldades de renovação das dívidas. “A confiança na recuperação da economia dos países desenvolvidos foi abalada pela redução do crescimento em 1981 e, logo em seguida, por uma queda em 1982. O comércio tendeu a se estagnar e as tendências protecionistas das economias centrais foram exacerbadas.” (CEPAL, 1984, in: Bielschowsky, 2000, p.844)

Os desequilíbrios do balanço de pagamentos se tornaram inevitáveis. Ficou difícil para qualquer governo da região sustentar algum tipo de déficit, principalmente porque faltava crédito para a renovação das dívidas. A capacidade dos governos em honrar os compromissos assumidos para o pagamento das dívidas foi impedida por um contexto adverso. O ponto de vista que a CEPAL defendeu foi que a economia doméstica se tornou débil por problemas exógenos e que por isso deveríamos restabelecer um contexto internacional que reequilibrasse as coisas. Para isso, os países da América Latina cumpririam com o ajuste, já que em curto prazo este era inevitável, que em médio prazo a situação deveria ser revista para que o custo social do processo de ajuste não assumisse proporções insustentáveis.

“... o ajuste é inevitável quando a diferença entre o gasto interno e a receita – que, por definição, equivale ao déficit da conta corrente – ultrapassa a magnitude máxima que a economia é capaz de financiar, seja através da captação líquida de empréstimos internacionais. Nessas circunstâncias, o processo de ajuste adquire um caráter inevitável, que deveria, em última instância, de uma restrição orçamentária fundamental: a impossibilidade de que a economia gaste (“absorva”) mais recursos do que aquelas de que dispõe, entre os próprios e os empregados.” (CEPAL, “Políticas de ajuste e renegociação da dívida na América Latina e Caribe”. *Cuadernos de la CEPAL*, nº 48, 1984, in: Bielschowsky, 2000, p.805)

Os problemas de desequilíbrio tinham, nos documentos da CEPAL, uma interpretação que fugia à simples interpretação de que os países da América Latina tinham se endividado além da conta. A causa do desequilíbrio se explicava, segundo os

documentos cepalinos, por uma situação adversa no contexto do comércio internacional, que privilegiava a circulação de capital e prejudicava o intercâmbio dos produtos exportáveis pelos países periféricos latino-americanos. Assim, a maior parte dos países tentou acertar o desequilíbrio, em um primeiro momento, reduzindo as importações, substituindo-as pela produção local, já que as dificuldades de exportação eram grandes. Porém, isso não resolveu o problema: “... depois de uma redução de 41% no volume dos produtos importados em 1982-1983, dificilmente se poderá crer que ainda exista um volume significativo de importações não essenciais que possam continuar a ser comprimidas.” (CEPAL, 1984, in: Bielschowsky, 2000, p.788). A valorização cambial foi a forma de atuação da maior parte dos países, isso, evidentemente agravou os problemas inflacionários. E, com isso, o custo do ajuste foi lentamente sendo transferido para as classes trabalhadoras.

É preciso destacar que as teorias cepalinas desenvolvidas até então firmavam sua atenção no longo prazo e desenvolviam técnicas de planejamento para que o crescimento acontecesse segundo uma transformação das sociedades agro-exportadoras em industriais, cada vez mais desenvolvidas pelas tecnologias. Quando a crise dos anos oitenta eclode, não houve uma preocupação imediata da instituição com os desequilíbrios macroeconômicos de curto prazo e isso levou a um exagerado vacilo em relação ao que fazer com o curto prazo. Neste vácuo, entraram as recomendações de Banco Mundial e FMI, que sugeriam medidas recessivas e que impediam o crescimento. A CEPAL, via nas medidas dos organismos multilaterais um impedimento para a aplicação posterior de suas idéias e explorava a impossibilidade de retomada de crescimento expressas por essas medidas recessivas. Mas, a crise exigia reações financeiras imediatas e os pacotes de empréstimos vinham ligados às condicionalidades que, desconsiderando a afeição ou desprezo dos governos a essas

políticas, se as medidas ortodoxas se tornaram necessárias para conter os efeitos da crise no curto prazo. Embora muitos dos governos tivessem ideologicamente próximos das idéias da CEPAL, não havia qualquer vantagem imediata em assumir as políticas defendidas pela Comissão e isso poderia significar um prolongamento da crise e desgastes (político e econômico) difíceis de gerir.

A CEPAL insistia em afirmar que a responsabilidade pela crise deveria ser compartilhada por todos os envolvidos e em alguma medida, seus documentos davam a tônica de que estas eram as respostas às cobranças internacionais pelas responsabilidades governamentais dos governos da região. Porém, tanto os bancos privados como as agências internacionais de fomento não estavam dispostas a abrir mão dos juros ou da rigidez financeira, descartando uma solução “ótima” para a crise.

“... convém lembrar que, durante a década de 1970, os países da América Latina se endividaram conforme suas próprias necessidades de decisão, mas atendendo também ao estímulo de alguns argumentos que estavam em voga em importantes círculos técnicos internacionais, no sentido de que os créditos bancários eram ‘baratos’ em termos reais e de que o endividamento externo era ‘um bom negócio’” (CEPAL, Idem, 1984, in: Bielschowsky, 2000, p. 791)

Os padrões adotados para o endividamento foram esquecidos por parte dos credores e o processo de pagamento foi mais custoso do que deveria. A CEPAL propunha uma solução pública para o problema e sugeria que os países da região agissem de modo integrado para buscar vantagens na renegociação do crédito. Porém, os bancos privados assumiram a questão como estritamente técnica, exigindo dos países a liquidação dos compromissos assumidos com o pagamento dos juros. Já o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial exigiam algumas condições de ajustes internos para manter a linha de crédito.

“A partir de 1981, a maioria dos países deu início a um processo de renegociação, que foi acompanhado de políticas de ajuste interno, destinadas a atender às exigências de um

determinado programa de balanço de pagamentos. Nesses processos, houve uma participação ativa dos governos da região, dos bancos transnacionais e do Fundo Monetário Internacional. Os bancos transnacionais não reconheceram sua corresponsabilidade na situação e, como é natural em quem adota essa postura, envidaram maiores esforços internos no sentido de garantir uma capacidade maior de pagamentos externos. Por isso, condicionaram a renegociação da dívida à assinatura de convênios com o Fundo, convênios estes que incorporaram as conhecidas regras de condicionalidades das políticas internas.” (CEPAL, Ibidem, 1985. In: Bielschowsky. R. *Cinquenta anos de pensamento da CEPAL*. Record. São Paulo, 2000.p.846)

No que diz respeito ao tratamento da dívida a CEPAL assume uma posição de defesa dos países devedores, propondo uma negociação pública e compartilhada, formada em termos de ação coletiva, que busca o menor ônus para todos os lados. Sua tentativa era conceder mais tempo e crédito para que os países da América Latina pudessem sair da crise, esta ligada à estratégia de ajuste. Neste momento, não há expectativa de crescimento econômico e as recomendações giram em torno da negociação para a retomada do crédito a ser aplicado no sistema produtivo. Mas, os pesquisadores ainda não se deram conta de que os gastos nacionais foram considerados os grandes responsáveis pelo desequilíbrio segundo as agências multilaterais. “Para conseguir esses objetivos, os banqueiros e os países devedores devem conceber uma reprogramação que cubra, minimamente, o triênio 1984-1986, embora o ideal seja que ambos procurem reestruturar o valor total da dívida com os bancos.” (CEPAL, 1984, In: Bielschowsky, p.796)

Assim, os documentos da CEPAL neste momento estão voltados a recomendações de *curto prazo* que tenham um efeito positivo direto para as políticas de ajustes que eram aplicados pelos Estados para cumprirem as condicionalidades do Banco Mundial e do FMI e tentarem recuperar a capacidade de investimento para retomar a atividade produtiva. Mesmo se submetendo à ortodoxia do Fundo, a CEPAL não encontra uma outra saída para a política de ajuste, já que não concorda com o unilateralismo de uma moratória – ação que

colocaria em risco investimentos futuros de financiamento para o crescimento. Entre a moratória e as condicionalidades ortodoxas, a CEPAL ficou com a segunda.

“É preciso, portanto, estabelecer um esquema de reprogramação da dívida que realmente signifique um alívio dos pagamentos futuros. Esse novo esquema poderia coincidir com os programas ampliados de ajuste do Fundo Monetário Internacional, dando assim aos banqueiros o respaldo da condicionalidade do FMI.” (CEPAL, 1984, In: Bielschowsky, p.796)

Porém, isso não a impediu de manter uma atitude crítica em relação às negociações da dívida e às dificuldades de inserção internacional que os países da América Latina encontravam do ponto de vista comercial. Se o protecionismo cepalino antes servira para aumentar o comércio internacional da periferia quando os centros fecharam suas economias, inviabilizaram a participação da periferia no comércio internacional. Este é um ponto a ser levado em consideração. Além disso, as condicionalidades do ajuste limitavam a participação estatal, enfraquecendo os governos e impedindo-os de lidarem com os problemas internos consequentes dos ajustes. Isso provocou a reação discordante da CEPAL em relação aos países centrais, porém, poucas foram as recomendações da entidade para as políticas internas e atitudes nacionais. Já há uma preocupação em debater com a contracorrente ortodoxa de pensamento, que até aquele momento não tinha muita audiência na região.

“Em particular, questionam-se hoje em dia: (i) o papel central atribuído ao comércio internacional, em circunstâncias em que este perdeu o dinamismo e nas quais se acentuam as pressões protecionistas dos países desenvolvidos; (ii) a eficácia das medidas macroeconômicas globais, numa situação em que a crise tornou mais evidente a heterogeneidade econômica e social das economias da região; e (iii) a limitação da ação do setor público, em momentos em que o setor privado parece ultrapassar pela complexidade dos problemas e pleiteia a intervenção dos governos para enfrentá-los.” (CEPAL, 1985, In: Bielschowsky, p.847)

Enfim, destacamos que o discurso da CEPAL era agora voltado também para fora (tendo os organismos dos países centrais como alvo) e não exclusivamente para dentro da América Latina. Este é mais um dos reflexos da ampliação da dependência na região. A

preocupação da Comissão era a de mostrar que o ajuste trazia um sacrifício extra que não conseguia resultados progressivos e que isso trazia uma instabilidade social que não interessava nem aos governos da região nem à ordem econômica internacional. Há um outro enfoque, que não explora mais a autonomia das ações econômicas na América Latina, mas revela uma dependência financeira que vai ser a característica principal desta segunda fase da ordem internacional, na qual está inserida a região latino-americana e também o mundo.

“Em resumo, até o presente, o processo de ajuste, muito embora esteja gerando e até ultrapassando os superávites comerciais buscados, mostrou-se, em muitos casos, pouco eficiente, destrutivo e injusto, o que obriga a que seja submetido a uma profunda revisão. Para isso, é necessário encontrar soluções comerciais e financeiras externas que distribuam de maneira mais equitativa e gradual os custos do ajuste, e que conduzam, no plano interno, a uma reativação rápida e efetiva da economia regional.” (CEPAL, 1985, In: Bielschowsky, p.849)

Mesmo sendo crítica do ajuste, a CEPAL endossa sua adoção. Não havia uma idéia mais clara das conseqüências profundas do processo de ajuste, mas se entendia que o custo social do processo era bastante alto e que, tanto os organismos multilaterais quanto os bancos privados, não entendiam as necessidades *sociais* da região e prejudicavam o desenvolvimento econômico latino-americano com suas restrições. Há de se reconhecer que a heterodoxia ainda vigorava na CEPAL, porém, já não se fazia como proposta, apenas como princípio. As recomendações de curto prazo ganhavam cada vez mais espaço nas teorias da instituição e a recuperação imediata impedia que incursões mais longas no tempo fossem trabalhadas. O estruturalismo histórico cepalino tem com a crise da dívida a sua fase mais crítica.



### **3. As políticas de “ajustes estruturais” do Banco Mundial e FMI**

Em dois momentos da década de 1980 (1982-83 e 1986-87), a grande parte dos países da América Latina recorreram emergencialmente ao Fundo Monetário internacional a fim de firmar empréstimos para reverter os desequilíbrios em contas de capitais. O Fundo, caracterizado pela sua ortodoxia econômica contava com procedimentos restritivos insistindo em condicionalidades ligadas aos acordos para que fossem tomadas políticas econômicas que garantissem o pagamento dos compromissos firmados. A forte presença do Estado na economia e o protecionismo industrial eram duas das medidas praticadas pelos governos da América Latina que iam na contramão das recomendações do FMI e Banco Mundial e contrariavam seus princípios monetários da “boa governança”. Em 1980, a política do Banco Mundial se aproximou das políticas macroeconômicas do FMI, sinalizando a nova política que os organismos multilaterais tomariam, coordenando suas atividades e intensificando o incentivo a prática de ajustes nas economias. Até então o Banco se concentrava em financiamentos de desenvolvimento de infra-estrutura ou estímulos aos setores produtivos. Mas, no início dos anos oitenta abriu crédito para um programa de “empréstimos para ajustes estruturais”. Isso representou uma nova ordem que já vinha sendo trabalhada desde 1974, quando as crises de petróleo exigiram mudanças para a recuperação de preços de alguns produtos, principalmente primários.

“... as antigas distinções entre os papéis do Fundo e do Banco – macro versus micro, demanda versus oferta, ajustamento versus desenvolvimento, finanças versus contabilidade, programas versus projetos de empréstimos, curto prazo versus longo prazo – foram severamente abaladas. Segundo Stern, apoiado por Irving Friedman, a distinção crítica reside hoje mais nas esferas de competência de suas respectivas equipes do que no conteúdo dos seus programas. A equipe do Fundo, usualmente perita em macroeconomia, administração de demanda e ajustes nos pagamentos, consulta seus colegas no Banco quando surgem questões microeconômicas de oferta, como as prioridades de investimento, e vice-versa. A experiência de ambas as equipes é considerada valiosa para a articulação de um bem concebido programa de ajustamento a médio prazo. Por conseguinte, em uma situação ideal o país negocia simultaneamente com o Fundo um

empréstimo extensivo e com o Banco um empréstimo para ajustes estruturais. Quando uma das instituições negocia, sozinha, ela ainda pode e deve recorrer ao conhecimento da outra para assegurar um pacote global adequando. E quando as responsabilidades sobrepuseram-se, as recomendações de ambas devem ser harmonizadas.” (Bergsten, C., Clime e Williamson. J. *FMI e países em desenvolvimento: políticas e alternativas*, Rio de Janeiro: Nordica, 1986, p.31/32)

Depois de Bretton Woods, Banco Mundial e FMI foram criados para respectivamente reconstruir e regular a ordem econômica mundial e evitar que novas crises econômicas localizadas se expandissem e levassem instabilidade política internacional. Os empréstimos para ajustes estruturais criados pelo Banco representam um deslocamento grande em sua função original, mesmo que os empréstimos não pudessem ultrapassar 10% do orçamento da entidade e nem cerca de 30% ou 40% totais concedidos a um único país. Porém, esses empréstimos destinavam-se a programas voluntários de mudança na estrutura de pagamentos nacionais, buscados pelos próprios países como formas de se precaverem contra crises monetárias. Assim, o Banco aproximou às suas políticas de desenvolvimento o elemento de ajuste macroeconômico que antes era característica exclusiva do FMI.

“Enquanto o Fundo é uma *instituição de ajustamento* cujos empréstimos a curto prazo são direcionados para o financiamento de déficits que são tanto inerentemente temporário quanto os que pretendem ser temporários quanto os que pretendem ser temporários por causa da adoção de políticas de ajustamento, o Banco Mundial é uma instituição de desenvolvimento cujos empréstimos a longo prazo são direcionados para a promoção do desenvolvimento. Tradicionalmente, o Banco tem procurado desempenhar sua missão concentrando-se em projetos de empréstimos e na avaliação microeconômica necessária para viabilizá-lo. A principal significação das operações do Banco, do ponto de vista do Fundo, era a de que esses projetos de empréstimo aumentariam os influxos de capital a longo prazo. (...) As áreas de atuação do Banco e do Fundo estavam portanto claramente delimitadas, o Banco concederia financiamentos de projetos a longo prazo para promover o desenvolvimento e o Fundo concederia financiamento a curto prazo para cobrir déficits temporários globais no balanço de pagamentos.” (Bergsten, C., Clime e Williamson. J. op.cit. 1986, p. 29)

A precipitação para as mudanças e o rompimento das fronteiras de atuação definidas para as entidades multilaterais foi resultado das crises do petróleo e da queda de preços internacionais. A desordem econômica internacional começa com o rompimento de Bretton

Woods, pela quebra do lastro ouro americano, e sofre forte pressão das crises do petróleo. As mudanças no padrão de desenvolvimento keynesiano estabelecido no pós-guerra exigiu uma outra postura destas instituições, muito mais voltada ao curto prazo e que já começam a estabelecer-se por novos programas e diferentes diretrizes já a partir de 1974, mas que têm impactos significativos para a América Latina a partir do programa de ajustes do Banco Mundial.

“A divisão do trabalho tornou-se embaraçada depois de 1974. A elevação nos preços do petróleo fez com que a maioria dos países importadores, e a dos desenvolvidos, se defrontasse com um aumento substancial nas contas de importação, e portanto, com déficits maiores nos pagamentos, com todos os demais fatores permanecendo inalterados. Como foi argumentado na seção anterior, devido ao fato de que esses déficits tinham em grande parte um caráter estrutural, o ajuste nos pagamentos exigia mudanças estruturais. Porém a supervisão de um programa de mudanças estruturais envolve a intromissão do Fundo em questões como prioridades de investimento, eficiência microeconômica e a estrutura dos incentivos, as quais tradicionalmente haviam sido prerrogativas do Banco. No final dos anos setenta o Banco, por sua vez, concluiu que, já que o principal obstáculo para taxas de desenvolvimento mais aceitáveis era mais uma vez o balanço de pagamentos, o desempenho de suas responsabilidades exigia o fortalecimento de recursos para apoiar programas coerentes de ajustamento estrutural com o objetivo de ganhar ou poupar reservas internacionais. Portanto, a tradicional fronteira entre o Fundo e o Banco fora rompida de ambas as direções.” (Bergsten, C., Clime e Williamson. J. op.cit. 1986, p. 29/30).

Depois da crise da dívida de 1982, os investimentos privados fogem dos riscos de insolvência que os países da América Latina apresentavam para os Bancos privados. A busca por acordos com o Fundo tinha dois propósitos: de resolver e à curto prazo o problema da dívida e de, através do monitoramento dos consultores do Fundo, apresentarem e difundir desempenho que agradasse a comunidade financeira internacional e fazer com que retornasse o investimento aos países da região.

A nova tentativa, de harmonização das atividades do Banco e do Fundo, refletia na América Latina somente depois da crise da dívida, quando o Banco vez valer seus programas de ajustes estruturais. Como vimos, a região recebeu muitos investimentos na

década de 1970, que foram usados para financiar as opções locais de modernização, discutidas no capítulo anterior. Assim, a opção de política econômica dos países latino-americanos se baseava no endividamento e na presença de capital externo. Isso transforma em uma das grandes preocupações a fuga de capitais privados, que dificultaram as políticas de desenvolvimento dos países e tinha impacto direto nos índices de crescimento econômico dos países. Os empréstimos recorridos ao Fundo (financiador em última instância) transformaram a Agência em primeira financiadora e, como já vinha sendo habitual, o acordo com o FMI funcionava para os países da América Latina como um “selo de qualidade” para que os capitais privados readquirissem a confiança. O problema é que não havia entendimento por parte dos bancos privados de que os ajustes ajudariam a restabelecer a confiança financeira nas economias da região. Deste modo, por praticamente toda a década de 1980, o investimento privado excluiu sua participação nos investimentos internacionais da América Latina.

De qualquer modo, em 1984 foi mais freqüente o fluxo de saída do que o de entrada de capitais na região – em parte pelo pagamento de amortizações e juros da dívida, em outra parte porque os novos empréstimos para a região apenas eram para o refinanciamento das dívidas já adquiridas, sem muitos sucessos em novos empréstimos. Esses resultados da crise da dívida trouxeram recessão e inflação às economias latino-americanas, embora a estabilidade internacional se manteve relativamente estável contando com os pagamentos das dívidas e a manutenção dos fluxos de exportações de matérias-primas que se mantiveram e em alguns casos até se intensificaram.

A ação coordenada do Fundo e do Banco passou por revisões depois de provocarem sucessivas crises econômicas e terem resultados pífios de crescimento, movimento que vulgarmente se chama “vôos de galinhas”, quando as decolagens de crescimento da

economia são frustrantes como várias vezes aconteceu na América Latina, intercalando fases de esperança entre períodos de sentimentos de fracasso.

“Entre las medidas propuestas por el Banco Mundial y reforzadas por el Plan Baker y el FMI para atraer capitales frescos se contempla la ampliación y maior apertura de los mercados de acciones de capitales. Es posible que estas medidas redunden en un incremento de la afluencia de capitales. Sin embargo, la significación de estos últimos siempre será escasa. Por outra parte, para expandir este tipo de financiamiento no debe recurrirse a incentivos que perjudiquen la materialización de otros objetivos de importancia. Cabe agregar que la ampliación de los mercados de capitales y accionarios es un proceso gradual y debe apoyarse en una normativa que asegure su estabilidad y ponga a los medianos y pequeños inversionistas a salvo de las operaciones especulativas. Lo observación es particularmente válida para los países latinoamericanos, cuyos mercados son en general estrechos y, por ende, muy vulnerables a la manipulación y la inestabilidad.” (Bitar, Sérgio, “Neoliberalismo versus neoestruturalismo em América Latina”. In: *Revista de la CEPAL*, n° 34, 1988, p.55)

Em 1986 surge o plano Baker: uma tentativa planejada de associar as políticas de ajustes do Banco e do Fundo, com estímulos ao crescimento econômico. (É importante destacar que este trabalho não se concentra nas políticas do Banco ou do Fundo, mas nos contrastes e possíveis concordâncias que estes apresentam em relação às recomendações da CEPAL). Neste particular, há uma diferença entre os diagnósticos do Banco e do Fundo e os da CEPAL, a respeito das estratégias de desenvolvimento. Enquanto os organismos multilaterais vêm nas políticas de câmbio e juros associadas a abertura comercial como formas de conter a inflação e regular os preços e a concorrência para estimular o consumo e o desenvolvimento. A CEPAL, por sua vez, nos anos oitenta, ainda considerava que o impacto da abertura indiscriminada poderia gerar recessão e que o modo de inserção na política global deveria ser lenta e coordenada regionalmente. Portanto, a Comissão era uma opção ao neoliberalismo neste período, postura que não se repetiu nos anos noventa já que a opção pelo neoliberalismo já era clara e evidente por parte dos governos, a postura da CEPAL, como veremos no capítulo a seguir se tornou menos crítica ao neoliberalismo e as

opções eram no sentido de aproveitar as brechas do modelo neoliberal e não de assumir uma proposta alternativa a ele.

“... além da advocação de políticas comerciais liberais, o Fundo tem a reputação (em todos os setores) de pressionar geralmente por soluções de livre mercado. Por exemplo, propostas para a elevação dos preços dos serviços públicos a nível do mercado (sic), ou para liberação das taxas de juros, figuram com bastante frequência nos programas do FMI, às vezes numa justaposição provocativa é, mais uma vez, a de que os preços de mercado que refletem a escassez levam à correção das decisões alocadoras e assim garantem a capacidade de economia. Saber se as soluções de mercado são sempre e em toda parte a melhor maneira de promover uma eficiente alocação de recursos, permanece, contudo, uma questão controversa.” (Bergsten, C., Clime e Williamson. J. op. cit, 1986, p. 44/45.)

Um outro fator de discórdia é a respeito do papel exercido pelo Estado. Fica bem claro que o Fundo e o Banco consideram a ação estatal negligente em relação às condições naturais da economia de mercado e rejeitam a planificação estatal e sua intervenção direta ou indireta nas “leis de mercado”. A CEPAL era vista como estímulo à intervenção de mercado e sua teoria foi alvo de crítica de vários dos diretores dos organismos multilaterais.

Portanto, as diferenças entre as recomendações de Washington e a proposta cepalina não se limitam ao curto ou longo prazo, mas partem de visões de mundo diferentes que se refletem na história econômica. Entretanto, a necessidade de recursos de curto prazo e financiamentos para as dívidas dos países forçou-os a adotar medidas que geraram fases recessivas e mudaram o comportamento governamental na esfera econômica. Não se tratava, neste momento, de compromissos políticos, com a economia pró-mercado, mas de um pragmatismo que buscava resultados positivos em relação à crise da dívida que se prolongava além das expectativas. Somado-se em favor das decisões dos governos pelos ajustes ortodoxos as várias formas de instabilidade políticas pelas quais vários países da região passavam. Não que isso fosse determinante para definir a opção neoclássica, mas supondo que a situação de crise exigia saída rápida para que os problemas econômicos prolongados não contagiassem outras esferas sociais, podemos defender que a

impossibilidade de sustentação política institucional de uma economia em crise era uma opção bastante difícil e um desgaste que podia ser evitado com acordos com o FMI.

“La nueva orientación que acusa el Banco Mundial fue propiciada por el Gobierno de Estados Unidos. En la reunión conjunta de gobernadores del FMI y el Banco Mundial celebrada en octubre de 1985 en Seúl, Corea, la administración Reagan inició formalmente u proceso de corrección de sus políticas frente a la deuda latinoamericana, al tomar consciencia de que la nueva situación impedía proseguir la estrategia aplicada desde 1982.” (Bitar, S. Op. Cit. In: *Revista de la CEPAL*, 1988, p.46)

Não há porque não reconhecer que, diante da conjuntura, princípios foram deixados de lado para que os financiamentos de Banco Mundial e FMI pudessem ajudar as economias a se recuperarem com mais velocidade, buscando reverter a situação de estagnação. Assim, os resultados de curto prazo conseguidos com os empréstimos davam fôlego às economias da região. Mas, o que se constatou é que só durante o os períodos de fluxo de capitais do Fundo é que as economias apresentavam sinais de melhora e que por si próprias, as economias não apresentavam resultados.

Seguindo este diagnóstico, a CEPAL questionou princípios dos quais não compartilha, defendendo ajustes menos severos em curto prazo para os países da América Latina e insistem em um financiamento que visassem o crescimento econômico. Embora suas recomendações não fossem plenamente contempladas, as explicitações de alternativas que priorizavam o crescimento econômico foram implementadas pela Comissão como possibilidade na agenda de negociações. Nem por isso o próprio estruturalismo deixou de sofrer o impacto da situação difícil da década de 1980. Os novos problemas contaram com novas exigências e os novos tempos necessitavam de outras soluções – o estruturalismo teve que mudar para se integrar às exigências dos novos tempos. E, se na década de 1970 o desenvolvimentismo conheceu formas não planejadas de práticas com a aparição em cena

do financiamento externo, na década de 1970 foi a vez do estruturalismo sofrer o impacto dos ajustes estruturais.

#### **4. O neoestruturalismo versus o neoliberalismo**

É interessante observar que com a onda neokeynesiana, também o estruturalismo cepalino ganha novas concepções e se converte aos novos tempos. O neoestruturalismo, assim como o neoliberalismo é uma tentativa de adequar velhas concepções às transformações econômicas do final do século XX.

Depois de fracos resultados econômicos proporcionados pelos ajustes estruturais recomendados e referenciados por Banco Mundial e FMI, a contra ofensiva cepalina encarregou-se de elaborar alternativas ao neoliberalismo, fazendo críticas não apenas a aplicação de políticas recessivas de curto prazo, bem como em relação aos princípios neoclássicos de política econômica.

É importante destacar que “neoliberalismo” e “neoestruturalismo” são vistos aqui a partir de um conjunto de idéias e práticas que se fazem de modo coordenado, sendo que os procedimentos monetários de câmbio e juros se ligam a aspectos mais gerais como balanço de pagamentos, política comercial externa e interna e o papel do Estado.

“El Banco Mundial y el FMI privilegian el levantamiento de las regulaciones sobre lo precios, la apertura financeira y del comercio exterior y la liberalización de los regímenes laborales. Asignan el papel protagónico al sector privado y procuran la reducción del papel del Estado. Propician el establecimiento de un sistema de mercado global, nacional e internacional, donde predominen mecanismos automáticos de regulación, orientados por un sistema de señales sin distorciones. Colocan el acento en instrumentos de política fiscal, monetaria, arancelaria y tributaria, descuidando los factores estructurales, institucionales y políticos.” (Bitar, S. Op. Cit. 1988, p.49)

Assim, os ajustes estruturais eram pacotes completos que definiam procedimentos em várias das instituições econômicas e políticas. Não é possível pensar o neoliberalismo como simplesmente uma política de controle de câmbio e juros altos. Associado a isso vem



a abertura comercial, a desregulamentação financeira e a restrição do déficit estatal. Para a América Latina foi ainda recomendado o processo de privatizações que ajudaria a modernizar algumas das áreas estratégicas da economia se o gasto estatal e atrair capitais internacionais.

O fato é que a cultura política e as relações de classes de cada país se encarregaram de ajustar internamente a intensidade de cada processo. Se a política de substituição de importações foi alvo de vulgarização pela facilidade de difusão e posterior apropriação de suas idéias, o mesmo pode-se dizer a respeito dos ajustes estruturais. O ajuste fiscal, a política de juros altos e cambio fixo associado ao processo de abertura comercial eram medidas de fácil apreensão pelos governos e em alguma medida, realizado por todos os países. Mas, como cada país ingressou no processo de globalização dependeu de suas relações de classes e do comprometimento assumido por cada governo com os “ajustes estruturais”. O consenso a respeito das políticas neoliberais veio apenas em 1989 (“consenso de Washington”, assim definido por Williamson). Durante toda a década de 1980, as recomendações de Banco Mundial e FMI foram responsáveis por avanços e retrocessos e, mesmo sem a concretização dos resultados esperados, firmaram-se como princípios gerais das políticas públicas para o período pós-1980. O que assistimos na década de 1980 é um embate de idéias entre a CEPAL e organismos multilaterais. A preocupação da Comissão em se diferenciar de Banco Mundial e FMI deu-se na confecção do neoestruturalismo em oposição ao neoliberalismo.

“Síntesis del enfoque neoliberal son, por ejemplo: la nueva condicionalidad presente en el Plan Baker; el conjunto de planteamientos teóricos y de políticas que conforma el enfoque monetario de la balanza de pagos, y las propuestas de “profundización o liberalización financiera”, que dieron lugar a las reformas financieras aplicadas en los años setenta en del Cono Sur y en otras naciones.” (Ffrench-Davis, Ricardo, “Esbozo de un planteamiento neoestruturalista”. In: *Revista de la CEPAL*, n° 34, abril de 1988, p.39)

Assim, depois de avanços e retrocessos, o enfoque neoliberal encontrava novas resistências entre os estruturalistas. Os resultados dos ajustes efetivados depois das crises de 1982-83 não foram satisfatórios e as crises de 1986-87 alimentaram as contrariedades em relação às políticas ortodoxas. No campo de alternativas a CEPAL apresentava suas adequações aos novos tempos, além disso, esforçava-se para mostrar que as restrições exigidas nos países latino-americanos eram exageradas e em consequência do endividamento externo – erro endossado pelos próprios organismos multilaterais que se negaram a assumir o ônus compartilhado dos prejuízos.

“Al producirse la crisis de la deuda en los inicios de los años ochenta, el planteamiento ortodoxo, responsable en parte de esa crisis (nota: Respaldó el endeudamiento excesivo al propugnar la liberalización de los mercados financieros, y al sostener que endeudarse era un “buen negocio” que al ser realizado por agentes privados se autorregulaba), pareció perder terreno. Sin embargo, esto fue de corta duración, ya que los enfoques teóricos y aplicados de carácter ortodoxo o neoliberal han mantenido una posición dominante en la conducción de la crisis de la deuda.” (Ffrench-Davis, Ricardo, op. cit, 1988, p.37)

Mas, como o destacado no início deste capítulo, a CEPAL perdeu terreno para os ajustes neoclássicos, entre outras coisas, porque não tinha uma proposta política para os desequilíbrios macroeconômicos de curto prazo, que eram resolvidos a partir do desenvolvimento econômico na análise estruturalista. O neoestruturalismo, porém, avança no sentido de combinar regulações de curto prazo com políticas de desenvolvimento econômico planejadas para o longo prazo. Assim, as políticas de câmbio e juros são pensadas para dar mais autonomia nacional nas políticas de longo prazo, que se diferenciariam profundamente das recomendações neoliberais.

“Después del retroceso analítico experimentado bajo el globalismo del enfoque monetarista, correspondiente, a nuestro juicio, reanudar la tradición estructuralista, incorporándole una preocupación sistemática por el diseño de políticas económicas. Aspectos de mucha importancia son los equilibrios macroeconómicos, la coordinación del corto plazo con el largo plazo, la concertación entre los sectores públicos y privados, la construcción de estructuras productivas y de gestión que entrañen una igualdad, y la consideración de estrategias y políticas que posibiliten una mayor autonomía nacional. Esto es lo que puede denominarse “neoestruturalismo”. Su rasgo más destacado es el de

ofrecer políticas selectivas en contraposición con las políticas teóricamente neutrales del neoliberalismo.” (Ffrench-Davis, Ricardo, op cit., p.39)

Sérgio Bitar (1988) define o neoliberalismo como um enfoque liberalizador-privatizador pela insistência na abertura e desregulamentação do Estado e no seu desligamento da participação na economia. Porém o autor chama a atenção para os resultados negativos que esse procedimento proporcionou na América Latina dos anos oitenta. É importante destacar que as regulamentações do FMI e do Banco Mundial são vistas pelos pesquisadores da CEPAL neste momento como uma saída complicada e difícil de lidar para o crescimento de longo prazo. A dependência do capital estrangeiro e o impacto da abertura são vistos de modo crítico e a velocidade dos acontecimentos tem provocado resultados indesejados.

“Reforzando un modelo que se venía gestando y aplicando en alguns países de América Latina desde mediados de la década anterior, el Banco Mundial, el FMI y el Gobierno de Estados Unidos comenzaron durante los años ochenta a promover una nueva estrategia para el conjunto de la región. Su propósito es inducir un “ajuste estructural” que contribuya a superar la crisis derivada del endeudamiento externo. Esta nueva política tiene un alcance profundo, que compromete la evolución a largo plazo, así como la estructura y el modo de funcionamiento de nuestras economías.” (Bitar, S. Op. Cit., 1988, p.45)

A preocupação de longo prazo se associa a da fuga de capitais. Os “ajustes estruturais” não contiveram a fuga de capitais dos países latino-americanos. Se as economias se adequavam às exigências dos investidores, estes ainda tinham resistências políticas e psicológicas em relação à região e, quanto a isso, os “ajustes” pouco alteravam. O fato é que, mais de uma vez, intensas restrições eram efetuadas e os resultados buscados eram insatisfatórios. A descrença dos pesquisadores cepalinos com relação ao “ajuste estrutural” se converteu em alternativa, buscando um avanço lento e em conjunto para as economias latino-americanas, para que os efeitos da globalização fossem minimizados, principalmente para que a autonomia nacional fosse preservada.

“El pensamiento latinoamericano dominante se há reiterado que es prioritario avanzar hacia la concentración regional. En cambio, este tema es casi por completo ingnorado e los planeamientos neoliberales, lo que no es de extrañar, pues el enfoque partidario de la liberalización pretende que cada país se inserte en forma directa en la economía mundial, sin pasar por acuerdos preferenciales con otras naciones latinoamericanas. Sin embargo, una estrategia exportadora que se apoye en las manufacturas tendrá mayores posibilidades de éxito si cuenta con un mercado más amplio, el del conjunto de la región, donde se articulen esfuerzos de inversión, de investigación tecnológica, de fabricación de equipos, de comercialización, etc.” (Bitar, S. Op. Citt. 1988, p.51/52)

A respeito da fuga de capitais, a CEPAL defendia que as medidas propostas pelos organismos multilaterais não tinham efeito prático, porque esbarravam-se em situações que fugiam da alçada econômica.

“Los economistas de la región y los organismos internacionales coinciden en que la fuga de capitales há sido un fenómeno de gran envergadura en América Latina. Discrepan eso sí en torno a las políticas más idóneas para revertirlo. La tesis de los organismos multilaterales es que las naciones latinoamericanas deben adoptar medidas que relten atractivas para el capital fugado, de modo que éste se decida libremente a volver. Sin embargo, no parece que las políticas liberalizadoras ni de deferenciales de interés basten para contener la fuga, toda vez que en este fenómeno inciden numerosos factores políticos, psicológicos e históricos.”

Assim, havia um nítido esforço em diferenciar a opção neoestruturalista da neoliberal, buscando novas medidas tanto de curto quanto de longo prazo. As recomendações cepalinas de curto prazo eram mais amenas que as ortodoxas, prevendo um tempo maior para a liberalização econômica e prevendo um tempo para a integração global, bem como tinham o intuito de dar mais autonomia de decisão e ação para os governos. É importante destacar que embora reticente com relação à globalização está primeira fase do neoestruturalismo não existe a negação do liberalismo, mas conta com restrições e atitudes críticas em relação aos seus resultados e oferece uma opção mais condizente com a situação da periferia e com seus projetos de nação.

## **5. A formalização do “Consenso de Washington”**

Façamos uma pequena incursão no “Consenso de Washington”, com o propósito de traçar minuciosamente um perfil de suas teses ou de julgar sua eficiência. O Consenso é

visto aqui como a sistematização das idéias liberais que vinham se impondo sobre o desenvolvimentismo desde meados da década de 1980. A diferença das resoluções das conferências do Instituto de Economia Internacional, realizada em sua sede em Washington e todos os ajustes estruturais programados e realizados na América Latina pelo Banco Mundial e FMI é desprezível.

“O diagnóstico de Washington baseia-se tanto em fundamentos empíricos quanto teóricos. Nessa abordagem, as raízes mais profundas da presente instabilidade, e da ausência de crescimento na América Latina, residem na estratégia de desenvolvimento adotada no pós-guerra pela maioria dos países da região, qual seja, a estratégia de industrialização via substituição de importações. De acordo ainda com essa abordagem, tal estratégia da má alocação de recursos, especialmente devido ao papel central desempenhado pelo setor público como motor de crescimento.

“Do ponto de vista teórico, o padrão para julgar a propriedade de tal modelo, na visão de Washington, é a estratégia de crescimento de orientação neoclássica, desenvolvida, entre outros por McKinnon, Shaw, Krueger e pelo *staff* do Banco Mundial. A influência intelectual dessa visão é tão forte que Fischer (1990) disse que não há mais competição entre dois paradigmas principais de desenvolvimento econômico. O único possível é o que se orienta pelo mercado; conseqüentemente, os participantes do debate sobre o desenvolvimento falam agora a mesma linguagem.” (Fanelli, José María, Frenkel, Roberto, Rozenwurcel, Guillermo. “Crescimento e Reforma Estrutural na América Latina: onde estamos”. In: Zini, Álvaro A. (org.) *Mercado e Estado no Desenvolvimento Econômico nos anos 90*. Brasília, Ipea, 1993. P.232)

De fato o “Consenso de Washington” é um grande pacote de medidas de curto e longo prazo que tem como objetivo incluir as economias latino-americanas no processo de globalização financeira em curso. Para isso, são associadas medidas de curto prazo, como controle cambial, aumento da taxa de juros e ajustes fiscais, com políticas de impacto mais demorado como a abertura comercial, a desregulamentação financeira, privatizações e implementação de leis de propriedades intelectuais, visando substituir o capital público investido em um primeiro momento pelos organismos multilaterais pelo capital privado dos bancos e empresas interessados em investir na região. Neste sentido, os ajustes eram estímulos às atividades de mercado, diminuindo inclusive a intervenção estatal tipicamente defendida na economia latino-americana. O reconhecimento de que a política de curto

prazo do Fundo e os ajustes estruturais do Banco eram políticas limitadas para tratar da pouca atenção dada aos países da América Latina pelos investidores internacionais e pelos tímidos resultados de investimentos conseguidos (mesmo com acordos fechados e bem avaliados na região), levou os burocratas estadunidenses a ampliarem suas recomendações em vários sentidos, não restritas apenas aos empréstimos concedidos pelas entidades multilaterais, mas acreditavam que a política de ajustes pudesse reinserir o investidor privado na região e reduzir a importância dos acordos com os organismos internacionais públicos.

“... o Consenso de Washington dá como certo que existe forte complementariedade entre políticas internas e financiamento externo. Políticas sólidas serão recompensadas com o retorno quase que automático da abertura normal e voluntária dos mercados internacionais de capital aos países devedores. “Crescimento e Reforma Estrutural na América Latina: onde estamos”. (Fanelli, J. M., Frenkel, R., Rozenwurcel, G. Idem. In: Zini, Álvaro A. (org.) *Mercado e Estado no Desenvolvimento Econômico nos anos 90*. Brasília, Ipea, 1993. p. 238)”

O Consenso reuniu representantes do Banco Mundial, do FMI, de governos da América Latina e representantes dos políticos e da iniciativa privada da região. O “Consenso de Washington” foi uma iniciativa que contava com trabalhos diplomáticos e pedagógicos a serviço da ideologia pró-mercado, e ainda difundido como via indicada para a gestão econômica da América Latina em um mundo globalizado, onde o capital era escasso e volátil, essas medidas acabariam por oferecer vantagens financeiras imediatas e posteriores com a adesão.

“O pressuposto subjacente às recomendações de política que compõem o Consenso de Washington é que há uma complementaridade fundamental entre ajuste e crescimento [Gutián (1987)]. E isso ocorre porque eles acreditam que a maior parte do crescimento do produto, durante o primeiro estágio de reformas, deveria provir de uma melhor alocação dos recursos e de uma melhor utilização da capacidade existente. O crescimento auto-sustentado e de prazo mais longo só pode ser alcançado com investimentos nacionais dentro do próprio país, e não no exterior, o que só vai ocorrer uma vez que as reformas estruturais e as reformas macroeconômicas estejam fortemente enraizadas. [Selowsky (1990).” (Fanelli, J. M., Frenkel, R., Rozenwurcel, R. Idem. In: Zini, Álvaro A. (org.)

*Mercado e Estado no Desenvolvimento Econômico nos anos 90*. Brasília, Ipea, 1993. P.233)

Vale destacar que não estamos mais falando dos ajustes estruturais como sendo negociados a partir de acordos para resolverem crises financeiras, sejam elas de curto prazo ou por tempos maiores. Estamos tratando de idéias que se converteram em programas que visavam evitar essas crises através da internacionalização da economia.

O “Consenso de Washington” partia da conclusão de que o programa de substituição de importações era o grande responsável pelos desequilíbrios nas contas públicas, pela inflação e pelo atraso tecnológico. Assim, propunha a diminuição da intervenção estatal na economia, o controle dos preços e a privatização das empresas estatais para reverter o déficit público e abrir possibilidades para a modernização de setores estratégicos. O modelo voltado “para dentro” deveria agora ser revertido “para fora”, incentivando as exportações como política comercial e produtiva.

Neste momento, para além de medidas de curto e/ou longo prazo, estava-se gerindo um modelo econômico alternativo ao desenvolvimentismo latino-americano, baseado nas leis do “mercado autoregulável” e na internacionalização das economias. Já não eram medidas simplesmente vinculadas aos acordos firmados com as agências multilaterais, Banco Mundial e FMI, mas se tratavam de diretrizes programáticas de uma agenda de políticas de Estado. Portanto, o *Instituto de Economia Internacional*, dirigido em 1989 por John Williamson, passou a ser um *think tank* muito mais influente que a CEPAL e se tornou gestor intelectual de idéias que foram apropriadas por grupos políticos e empresários empenhados em aplicar essas medidas em administrações pela América Latina. Além disso, esses grupos contavam com a retaguarda financeira de FMI e Banco Mundial, que estavam em sintonia com essas idéias.

O mérito do “Consenso de Washington” era que se poderia facilmente ser avaliada sua implementação e eficiência consultando alguns índices como inflação, déficit público, taxa de câmbio, taxa de juros, crescimento eram facilmente levantados e, devido a importância macroeconômica, apresentavam relevância no quadro diagnóstico, principalmente na avaliação da estabilidade monetária (assim como as idéias básicas da CEPAL desenvolvimentista tinha fácil difusão, as idéias neoliberais tinham também facilidades de vulgarização). Mas, estes indicadores não davam um quadro completo da economia e em muitos casos, o sucesso destes índices econômicos não significavam eficiência econômica em geral.

“... Argumentaré que las propuestas del Consenso de Washington en estas áreas centrales son, en el mejor de los casos, incompletas y, por ejemplo, no es siempre su componente esencial. La liberalización comercial y la privatización son aspectos claves de toda política macroeconómica sana, pero no son fines en sí mismos. Sólo son medios para alcanzar un mercado menos distorsionados, más competitivo u más eficiente, y deben ser complementados por regulaciones efectivas y por políticas de competencia.” (Stiglitz, J. Acerca de los instrumentos y las metas para el desarrollo”. In: Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales. n° 151, Vol. 38 outubro, 1998)

Direta ou indiretamente relacionado ao Consenso de Washington, o fato é que todos os países da América Latina adotaram as medidas pactuadas em 1989, com a única exceção feita a Cuba por motivos óbvios. Neste caso, a expectativa era de desenvolvimento econômico alcançado através do investimento estrangeiro e dinamismo do setor privado. Mas, o que foi observado é o pacote de ajustes ortodoxos dos instrumentos neoclássicos associados às políticas de abertura comerciais e financeiras não eram o suficiente para atingir os resultados econômicos esperados. Com baixos índices de crescimento econômico intercalado por esfriamento da atividade econômica, as expectativas se frustraram em relação ao papel ativo e dinamizador do mercado. E os números foram ainda piores do ponto de vista social, entre 1990 e 1999, onde as políticas econômicas neoliberais foram as



práticas usuais o número de pessoas que vivem com menos de US\$ 1 (um dólar) por dia aumentou de 48 milhões para 57 milhões em toda a região da América Latina.



## **CAPÍTULO IV – A nova ordem internacional e a reestruturação econômica na América Latina**

Dedicaremos este capítulo à CEPAL da década de 1990, tendo como pressuposto que o “consenso neoliberal” construído na década de 1980 já se solidificara e os governos da região já adotavam espontaneamente as práticas pró-mercado. Neste sentido, a atitude anterior da CEPAL, de se constituir como uma opção à ortodoxia neoliberal perdeu o sentido prático. Nem por isso, princípios historicamente definidos pela instituição sofreram total reversão. Um bom exemplo disso é o papel do Estado: a Comissão continuou apontando para a importância de um papel ativo para a atuação estatal. De outro lado, o papel atualmente reservado ao Estado é bem mais tímido do que foi em outros tempos, em que a Entidade a ele atribuía a condução do processo de desenvolvimento econômico.

“Alguns [documentos da CEPAL] se referem ao ponto focal da proposta, ou seja, à possibilidade mesma de participar da revolução tecnológica em curso, como as diferenças de poder econômico entre nações e Estados do Primeiro e Terceiro Mundos ou entre empresas radicadas em países ricos e pobres. Outros fatos correspondem às perspectivas da reinserção na economia mundial, como o caráter altamente oligopolizado dos mercados dos grandes centros, em particular os que se associam às tecnologias mais dinâmicas, e a tendência ao fechamento dos mercados desses mesmos centros, ali onde o avanço técnico carece de intensidade similar.” (Rodríguez, O. Burgeño, O. Hourie, A. Pittaluga. L. CEPAL: velhas e novas idéias. I: Economia e Sociedade. Campinas, nº 5. 1995. p. 102)

As mudanças em torno das concepções se fazem, portanto, no sentido de adequar aos novos procedimentos algumas alternativas próprias dos países em desenvolvimento para conseguirem resultados satisfatórios. Não é mais procurada pela CEPAL a polarização do debate entre público e privado ou Estado e mercado, mas um espaço de mediação entre as duas esferas, destacando que o limite do estatal é o livre mercado e que o planejamento deu lugar à iniciativa privada como princípio norteador do desenvolvimento.

Vale aqui recuperar as advertências que Sérgio Bitar (1988) fez em relação a abertura indiscriminada, recomendada pelos neoliberais convictos:

“La transformación de la base productiva es lenta. Por tanto, una política abrupta, que consulte una liberalización intensa y repentina es un camino de alta ineficiencia. El paso de un esquema preferentemente sustitutivo a uno exportador supone modificaciones de productos y procesos, así como inversiones y adaptaciones técnicas, humanas y organizativas, lo que demora años y debe revestir un carácter gradual.” (Bitar, Sérgio. Op. Cit. In: *Revista de la CEPAL*, n° 48, 1988, p.51)

A questão de um tempo mais dilatado para preparar a estrutura produtiva da região diante da concorrência internacional foi ignorada em função de uma integração tecnológica internacional feita a partir de redes internacionais de produção.

Este aspecto, destacado por *Rodríguez e outros* (1994) é fundamental para destacar a integração da Comissão aos novos princípios da economia internacional.

“A conexão entre os pontos de vista neo-schumpeterianos e neo-cepalinos tem sido por nós enfatizada com objetivos puramente analíticos. Esta ênfase não implica negar que as bases fundamentais da nova estratégia proposta se encontram em documentos da própria CEPAL e na revisão contínua das características do desenvolvimento latino-americano que eles contem.

“Cabe destacar que na proposição dessa estratégia tiveram papel fundamental os trabalhos e idéias de Fernando Fajnzylber, que enfatizam o progresso técnico e a importância de seu papel potencial para o desenvolvimento da América Latina. Na verdade, tais idéias antecipam em vários anos as novas idéias da CEPAL e do “enfoque neoestruturalista” em seu conjunto, e assim, prefiguram algumas das contidas nas postulações neoschumpeterianas sobre o tema.” (Rodríguez e outros, Op. Cit. In: *Economía e Sociedad*, 1995 p. 100/101)

Portanto, até mesmo o neoestruturalismo que na década de 1980 serviu de contraponto ao neoliberalismo, na década de 1990 não é mais uma alternativa à globalização. O que assistimos na última década do século XX é uma integração ou adequação das propostas cepalinas aos movimentos ortodoxos que os governos imprimiam às economias da América Latina, que mostravam cada vez mais coordenação ou associação de movimentos que pudessem corrigir desvios. Assim, se o neoliberalismo prega a economia de mercado sem freios, a CEPAL incentiva projetos de desenvolvimento privados e recomenda que os governos facilitem iniciativas do setor produtivo. Quem desenvolveu a proposta mais adequada a esses princípios foi Fajnzylber. Isso não significa

que as propostas da CEPAL ou as idéias de Fajnzylber sejam neoliberais, mas que se adequavam com resistência cada vez menor ao neoliberalismo e já não se configuravam como alternativas à ortodoxia do mercado pregada por Washington.

### **1. O “conjunto vazio” e a proposta de Transformação Produtiva**

Uma constatação de Fernando Fajnzylber recolocou o debate a respeito dos modelos de desenvolvimento dos países da América Latina. Desde 1973, quando Maria da Conceição Tavares e José Serra haviam defendido que a estagnação das economias industriais latino-americanas não era um diagnóstico aplicado a todos os casos, as discussões a respeito dos modelos e conseqüências do desenvolvimento são muitas. Em 1990, Fajnzylber apresenta um quadro que parece sintetizar de modo claro os diferentes caminhos seguidos pelos países da América Latina – é a expressão de um processo deturpado pela busca do desenvolvimento econômico e pela modernização das nações da região. Nenhum país da região atingiu um patamar de crescimento econômico e distribuição de renda como era esperado pela implementação de estratégias para o desenvolvimento. Esta constatação dentro de uma matriz explicativa ficou conhecida como “conjunto vazio”. E, porque existe este conjunto vazio? Foi esta pergunta que levou o pesquisador ao esforço de elaboração de um ensaio que buscou explorar os motivos da ausência de crescimento econômico com equidade na América Latina.

“Ao cruzar as variáveis de crescimento e equidade, aplicando como linha divisória do dinamismo o crescimento médio dos países avançados no período de 1965 a 1984 e, com respeito à equidade, aplicando a relação entre os 40% mais pobres e os 10% mais prósperos, gera uma matriz de entrada dupla em que resta um conjunto vazio: ele corresponde aos países que poderiam ter alcançado, ao mesmo tempo, um crescimento mais acelerado que o dos países avançados e um nível de equidade superior a 0,4. Este conjunto vazio levanta a pergunta-chave que tentaremos esclarecer neste trabalho.” (Industrialização na América Latina: da “caixa preta” ao “conjunto vazio”. Fajnzylber, Fernando. *Cuadernos de la CEPAL*. Publicações Nações Unidas. Santiago, Chile, 1990. In: Bielschowsky, R. *Cinqüenta anos de pensamento da CEPAL*. Record, São Paulo. 2000, p.853)

É um trabalho que teve um impacto importante, já que, de forma sintética e clara, mostra o principal problema coletivo da América Latina: não ser capaz de associar crescimento com distribuição de renda. Esta conclusão leva à mudança de enfoque nas discussões da CEPAL do início dos anos 1990, pois, deixando de lado, por alguns momentos, o problema das crises dos balanços de pagamentos dos países, debruçou-se em examinar as causas da existência do “conjunto vazio” e como se poderia preenchê-lo em um desenvolvimento futuro.

Fajnzylber, ao estabelecer um quadro que cruza essas variáveis de crescimento econômico com equidade social, encontra que a maior parte do PIB latino-americano (aproximadamente 73%), conseguiu resultados vitoriosos em termos de crescimento econômico, mas foi um desastre no que diz respeito à distribuição de renda, ficando com um coeficiente menor do que 0,4<sup>39</sup>. De outro lado, a estagnação não pode ser considerada uma catástrofe para outros 11% do PIB da América Latina, que conseguiram superar a margem de 0,4 de equidade, mas tiveram um crescimento econômico menor que 2,4% ao ano, que se considera um nível de estagnação econômica. A situação é grave para 16% do PIB latino-americano: ali o crescimento não superou os 2,4%aa, e a equidade também não atingiu o coeficiente de 0,4. Ou seja, esses últimos são países estagnados economicamente e com profundas desigualdades sociais. A preocupação é visível em relação à estabilidade social e política, já que estamos tratando de casos em que o atraso não foi de forma nenhuma superado e os esforços de desenvolvimento durante todo o século XX não tiveram efeito.

---

<sup>39</sup> 0,4 é o coeficiente encontrado na relação entre a renda dos 10% mais ricos com os 40% mais pobres. Seguindo um critério próprio Fajnzylber julga que este índice coloca os países da América Latina em um movimento na direção da distribuição de renda – a referência é o índice considerado pelo Banco Mundial, que atribui um país justo socialmente quando este atinge um coeficiente de 0,8.

A resposta do próprio Fajnzylber ao seu dilema leva em consideração as suas interpretações a respeito da industrialização via progresso técnico. A necessidade de incorporação de progresso técnico para que se possa dinamizar o desenvolvimento econômico é a explicação dada para o relativo fracasso de desenvolvimento da América Latina. Portanto o problema da existência do “conjunto vazio” na região se justifica porque as economias ainda têm o progresso técnico como uma “caixa preta”, ou seja, não são capazes de descobrir formas de inovação tecnológica.

“Ao que parece, portanto, o traço central do processo de desenvolvimento latino-americano é a incorporação insuficiente do progresso técnico – sua contribuição escassa de um pensamento original, baseado na realidade, para definir o leque de decisões que a transformação econômica e social pressupõe. O conjunto vazio estaria diretamente vinculado ao que se poderia chamar de incapacidade de abrir a “caixa preta” do progresso técnico, tema este no qual incidem a origem das sociedades latino-americanas, suas instituições, o contexto cultural e o conjunto de fatores econômicos e estruturais cuja vinculação com o meio sociopolítico é complexa, mas indiscutível.” (Fajnzylber, F. 1990, in: Bielschowsky, Idem, p.857)

O problema do progresso técnico não é novo, nem para a América Latina, nem para a CEPAL especificamente. Desde o *Manifesto*, o progresso técnico era visto como um fator que levava à degradação dos termos de intercâmbio. E, nisso, com certeza, Fajnzylber e Prebisch concordariam. Porém, o reconhecimento do problema não foi suficiente para mudar sua condição e, embora seja um tema afastado da pauta cepalina desde meados dos anos setenta, as necessidades de avanços nas técnicas nunca deixaram de ser reconhecidos como um objetivo necessário para os avanços das economias da América Latina. O fato é que, diante de uma política provinciana de alguns governos e de outros com problemas mais emergenciais e circunscritos, a defesa da indústria via protecionismo, a necessidade de inversões na balança comercial e a dificuldade de importação diante da crise, foram fatores que impediram a região de desenvolver o necessário dinamismo que a capacidade para o progresso técnico exige.

A constatação que nos deixaria pasmos é que, mesmo com um projeto de industrialização, depois de trinta anos e muito investimentos, a América Latina não conseguiu evolução na sua indústria, a ponto de nenhum país da região, até 1982, conseguir superar o déficit comercial em produtos manufaturados: “em comparação com os produtos manufaturados, verifica-se que todos os países da região, sem nenhuma exceção até 1982, apresentavam um saldo comercial positivo somente na agricultura, na energia ou na mineração, conforme o caso, e um déficit no setor manufatureiro.” (Fajnzylber, F. 1990, in: Bielschowsky, Idem, p.858)

Mas, se Fajnzylber confirma as teses de Prebisch, a partir dos dados do Banco Mundial sobre o comércio internacional, e ainda defende a tese de que, para que ocorra o desenvolvimento da região, será preciso incorporar progresso técnico aos produtos que ela exporta, em outro caso discordaria da idéia da CEPAL de que o empresariado na América Latina abriu mão (ou perdeu) da sua capacidade de inovação. Pelo menos Celso Furtado é claro em negar a adequação de Schumpeter (sobre o papel do empresário como inovador e motor do capitalismo), para o contexto da América Latina<sup>40</sup>. A CEPAL propunha a intervenção do Estado justamente porque não acreditava na iniciativa do mercado por si só. Foi assim que julgou que a presença do Estado na economia poderia fazer catalisar o desenvolvimento e assumir riscos que os empresários não estavam dispostos a correr na região.

---

<sup>40</sup> Já em 1952, Furtado apresentava que a planificação era a estratégia de desenvolvimento aconselhada para a América Latina. Embora muito impressionado com a coerência das posições de Ragnar Nurkse para a Fundação Getúlio Vargas em 1951, Furtado escreve para a Revista Brasileira de Economia nº 3 de 1952: “Para uma economia subdesenvolvida, começar um processo de desenvolvimento com seus próprios recursos e pela ação espontânea de seus próprios empresários, é, para usar uma frase corrente, como levantar-se pelos próprios cabelos.” (p.14). Com relação à tese de Schumpeter sobre o empresário inovador, fez questão de destacar que não servia às condições dos países subdesenvolvidos. Esta tese é recorrente em seus estudos futuros.



Fajnzylber, porém, acredita que o desenvolvimento aconteça pelo papel do empresariado e sua capacidade de inovar. Interpreta que o empresariado deva seguir em um terreno de transparência e incentivo. É cuidadoso em destacar que isso não tem a ver com o tamanho das propriedades ou do regime de legitimidade, mas com uma política deliberada de incentivo e investimento na formação de quadros inovadores. Talvez por dar a um novo agente, que não o Estado, o papel de atuação na inovação é que o autor desloque sua sugestão para um modelo de Estado mais comprometido com políticas sociais e menos interventor no setor produtivo e, provavelmente pelo mesmo motivo apresentou a proposta de incentivo à educação como política de desenvolvimento.

“A valorização social e a capacidade criativa do empresário, seja qual for o tamanho da empresa ou o regime de propriedade, são uma condição inelutável para que se supere a modernidade de fachada a que vimos aludindo. A complexidade desse tema transcende o âmbito da política comercial, fiscal ou monetária, e não pode ser submetida a posições doutrinárias passíveis de imposição por decreto. Os instrumentos de política econômica e os decretos podem favorecer ou prejudicar, mas não bastam por si mesmos. Trata-se de uma dimensão cultural pautado na realidade, o pacto social, a transparência na transmissão de informações, os meios de comunicação de massa e o processo educacional.” (Fajnzylber, F. 1990, in: Bielschowsky, Idem, p.868)

Assim, temos dois novos enfoques para o setor público: um é a busca por um sistema de inovação tecnológica associado à cadeia produtiva de produtos primários e outro é o incentivo em setores indiretos que garantam a reprodução do primeiro. A industrialização ganha o reforço de que não pode ser buscada de qualquer maneira, mas que deve vir seguindo uma cadeia produtiva em que os países da América Latina possam agregar valor aos seus produtos de extração natural. Como estamos tratando de tempos em que o investimento estatal não é abundante e o ajuste corrente é necessário, os escassos recursos são recomendados a serem utilizados num nível ótimo. Assim, cada vez mais a CEPAL recomenda uma presença menor do Estado na economia, financiando apenas áreas estratégicas e que possam dar suporte para a inovação. De outro lado, a recomendação de

investimentos desvia-se para setores como educação, saúde e construção civil. Esses setores ajudariam a desenvolver o processo produtivo formando mão-de-obra qualificada e preparada para enfrentar os desafios de manipulação das tecnologias exigidas pelo atual estágio produtivo.

Vemos que há uma mudança no papel do Estado, que não é mais preparado para gerir o déficit de suas contas, nem para investir em setores da indústria. Seu papel continua sendo estratégico, para este texto de Fajnzylber, se bem que mais restrito a uma posição de afastamento da economia de mercado, concentrando-se em posições que estimulem a cadeia produtiva e não participando diretamente dela. Não há a pretensão, nesta nova fase da CEPAL, de que o Estado desempenhe o papel de ator histórico da transformação. Para trabalhar isso, o autor olha as experiências dos países que “deram certo” na tentativa de transformação produtiva com equidade: Espanha, Coreia do Sul, Iugoslávia, Hungria, Israel e Portugal.

“... enquanto na Coreia do Sul a liderança proviria de um Estado forte e planejador, organicamente articulado com um pequeno número de poderosos conglomerados nacionais e uma participação complementar menor de filiais de empresas transnacionais, em setores pontuais, com forte orientação para as exportações, observa-se na América Latina uma distribuição de função na qual as empresas transnacionais exercem a liderança nos setores industriais mais dinâmicos, as empresas públicas encarregam-se dos ramos de infra-estrutura, e as empresas privadas nacionais ficam relegadas às atividades industriais de menor dinamismo e complexidade tecnológica e à produção de serviços, inclusive a intermediação financeira.” (Fajnzylber, F. 1990, in: Bielschowsky, Idem, p.870)

Portanto, diferente das interpretações do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, Fajnzylber enxerga nos países que avançaram no processo de desenvolvimento, a forte presença do Estado. Porém, sua visão também se diferencia do entendimento em relação a um Estado avesso ao mercado, tese que se formara durante o processo de substituição de importações na América Latina. O importante é destacar que já havia o reconhecimento de que o Estado deveria limitar suas atividades interventoras, não

agir diretamente na relação de preços e não proteger a economia, evitando privar da concorrência as empresas nacionais. A grande diferença nesta fase da CEPAL é a respeito do teor e do papel do Estado que agora está muito mais próximo do mercado do que na fase anterior, estabelecendo-se uma relação mais "orgânica" entre ambos<sup>41</sup>.

A teorização a respeito do papel do Estado soma-se às recomendações de políticas de desenvolvimento tecnológico. A austeridade não pode inibir o projeto de desenvolvimento<sup>42</sup>. Esta é a conclusão de Fajnzylber, que o remete a uma recomendação de política pública diferente da fase anterior: a CEPAL reconhece a capacidade que a industrialização tem no processo de desenvolvimento de uma sociedade, mas agora, ao invés de investir diretamente em industrialização, sugere aos Estados que invistam na infraestrutura técnica e humana para a industrialização, deixando que os empresários assumam o papel central no processo. Ou seja, o que Fajnzylber supõe é que o mercado tem mais condições de capitanear o processo de modernização, mas que esse processo pode ser canalizado com a ajuda pública, sem intervenção na competitividade e nas regras de mercado. “Ao mesmo tempo, enfrenta-se o desafio de reativar o setor empresarial, reorientar a atividade produtiva, favorecer a articulação da indústria com os recursos naturais e os serviços, idealizar estratégias e políticas, e fortalecer diversas instituições públicas e privadas que influenciam o funcionamento do setor público.” (Fajnzylber, F. 1990, in: Bielschowsky, Idem, p.882)

---

<sup>41</sup> Este argumento surge nas interpretações de Peter Evans a respeito do desenvolvimento econômico da América Latina e da Ásia oriental. Enquanto nos primeiros o Estado se tornou um empecilho para o desenvolvimento capitalista, no segundo se tornou uma fonte de apoio. Ver: “Estado como Problema e Solução”. In: *Lua Nova*, 1993, vol.28/29.

<sup>42</sup> Talvez em um documento oficial da CEPAL, não assinado por um de seus membros, essa defesa do investimento menos preocupado com a austeridade, não pudesse ser colocada naquele momento, assim como hoje seria vetada. Mas, em um documento assinado por um membro da equipe, que não significa necessariamente a opinião da instituição, isso pôde ser defendido.

O novo contexto internacional exige uma proposta de participação competitiva, com setores mais integrados. A idéia de Fajnzylber é agregar valores intelectuais aos produtos de fácil extração na América Latina:

“A solidez da participação no mercado internacional está estreitamente ligada à capacidade que têm os países de somar um valor intelectual a sua dotação natural de recursos. Seria ilusório aspirar a uma posição sólida nos mercados mundiais, sem que os países incorporem o progresso técnico a esses recursos. O fato de se contar com recursos naturais não implica que se abdique da receita que eles podem gerar, mas que é imprescindível que esta seja empregada para transformar e modernizar o setor agrícola e para promover o desenvolvimento de um setor industrial com crescente participação e competitividade nos mercados internacionais.” (Fajnzylber, F. 1990, in: Bielschowsky, Idem, p.883)

Portanto, reforça-se o reconhecimento de que a inserção agrícola no mercado mundial não levaria os países da América Latina ao patamar de desenvolvimento esperado. Há ainda uma reiteração (agora com dados precisos), das conclusões de Prebisch a respeito da degradação dos termos de intercâmbio para os países de pauta comercial agrícolas e a necessidade do progresso técnico. Porém, os modos de inserção no comércio mundial se fazem agora segundo cadeias produtivas. A abertura é uma recomendação básica e a competitividade é vista como estratégia de desenvolvimento. O fato é que a CEPAL assume esse diagnóstico e também reitera as recomendações de Fajnzylber. A proposta agora é um desenvolvimento com equidade. Entretanto, o único documento até aqui encontrado pela pesquisa em que equidade pode levar ao desenvolvimento é assinado por Fajnzylber e não pela CEPAL. De modo geral, os documentos cepalinos e também seus pesquisadores, defendem que o crescimento econômico é a estratégia que leva ao desenvolvimento, no sentido amplo do termo. Uma das mais agudas percepções do trabalho de Fajnzylber, que nos leva a uma revisão da idéia de desenvolvimento, é constatar que crescimento não leva diretamente à distribuição de renda. Essa interpretação já estava latente na leitura de Maria da Conceição Tavares e José Serra em 1973, todavia não fora declarada nem sequer

explorada – era uma interpretação latente. Trata-se das discrepâncias econômicas em países como o Brasil, que tiveram um alto índice de crescimento econômico sem distribuir de forma sustentada a riqueza.

“A idéia largamente difundida de que existe uma lei de compensações entre o crescimento e a equidade não se sustenta, ao examinarmos a realidade empírica de um amplo leque de situações nacionais. É certo que, no interior da América Latina, esses dois objetivos não convergiram, e que países com maior equidade sofreram uma estagnação, enquanto países com maior dinamismo não tiveram equidade; entretanto, essa apreciação localista da relação entre os dois objetivos é refutada quando se compara o padrão latino-americano com o de outras regiões com sistemas socioeconômicos e graus de desenvolvimento diferentes. Diversamente do crescimento esporádico, o crescimento sustentado exige uma sociedade internamente articulada e equitativa, o que cria as condições propícias para um esforço contínuo de incorporação do progresso técnico e de elevação da produtividade e, por conseguinte, para o crescimento.” (Fajnzylber, F. 1990, in: Bielschowsky, Idem, p.883/884)

A equidade, pela única vez, assume lugar de destaque em um documento da CEPAL e substitui a importância do *crescimento* econômico, dando lugar ao aspecto de *transformação* produtiva. O que temos presente é uma recomendação de que não importa o valor mensurável do crescimento, mas para que ele seja sustentado deve haver distribuição de renda e diminuição da desigualdade entre os mais ricos e os mais pobres. Isso nos leva a pergunta já presente na discussão entre Fernando Henrique Cardoso e José Serra com Rui Mauro Marini, em que os modos que se configuravam em atraso e modernidade eram importantes<sup>43</sup>. Para não entrarmos nesta discussão, que é alvo de outro momento da história das *teorias do desenvolvimento*, resta-nos dizer que são abstrações que influem no tipo de intervenção política que se deve fazer para racionalizar o desenvolvimento da América Latina.

“A sequência que parece ser depreendida deste estudo é a da equidade, austeridade, crescimento e competitividade. Ela difere da teoria que começa pela competitividade e não destaca o conteúdo tecnológico dos produtos exportados, para depois esperar que o

---

<sup>43</sup> Para Marini, havia uma razão dialética, de interdependência, entre o moderno e o atrasado na América Latina. Para Cardoso, na *Teoria da Dependência* o moderno na América Latina convivia com o atrasado e para o desenvolvimento das sociedades era preciso avançar no atraso, ou seja, a razão entre os extremos era dualista e não tinha relação direta.

crescimento resulte do efeito dinamizador do mercado internacional, que terminaria na incorporação paulatina dos excluídos. Tanto a experiência quanto as condições internas e externas, políticas e econômicas, mostram que, na América Latina, será cada vez mais difícil adiar o tema da equidade, ainda que isso implique colocar em discussão alguns temas ingratos do passado, que parecia haver caducado com o advento da modernidade.” (Fajnzylber, F. 1990, in: Bielschowsky, Idem, p.886)

Se Fajnzylber reconhece que o foco da ação de transformação produtiva deve ser equidade, mais uma vez a CEPAL tem uma interpretação e uma técnica que parecem contraditórias. A competitividade não pode ter o mesmo tempo de tratamento que a formação de profissionais preparados para o mercado. E neste impasse inclui-se o próprio Fajnzylber: podemos nos perguntar quanto tempo foi necessário para que se abrisse a pauta comercial da América Latina? E quanto tempo é necessário para formar um complexo sistema tecnológico?

Evidentemente será preciso muito mais tempo para formar quantitativamente pessoas aptas para trabalhar criativamente no mercado de tecnologias. Enquanto isso não acontece, as empresas nacionais, que contavam com o protecionismo como mecanismo de competição, ficaram vulneráveis ao sistema internacional bem mais acostumado às competições e ao processo de inovação. Para inserir a América Latina no sistema internacional seria preciso um tempo para a adequação do funcionamento interno para o externo. Em poucas palavras, as empresas nacionais não pareciam preparadas para a abertura comercial e para essa competição. Isso colocou as economias da América Latina em uma posição de desvantagem e de crise em relação ao mercado internacional. A crise dos anos oitenta e noventa transcorreu como um retrocesso do processo de industrialização. Se a internacionalização era inevitável, o tempo em que ela deveria ocorrer não era uma situação compulsória.

De qualquer modo, o artigo de Fajnzylber ganhou notoriedade e tornou-se documento oficial da CEPAL. A idéia de *Transformação Produtiva com Equidade* foi agregada como estratégia de desenvolvimento na Entidade. Assim, o investimento em setores sociais como educação, saúde e saneamento, ganhou papel de fundamento econômico na nova estratégia de desenvolvimento da CEPAL, porém, a entidade não deixou de se preocupar ou priorizar o crescimento econômico. Enquanto Fajnzylber apresentou a equidade como principal preocupação para o desenvolvimento, a CEPAL não reconheceu isso claramente em seus documentos. Ou seja, as *técnicas* continuavam a valer.

Mesmo assim, a CEPAL encontrou espaço para defender um outro tipo de intervenção na América Latina, o que lhe permitiu recuperar relativa audiência.

“... valendo-nos do horizonte temporal de longo prazo oferecido pelo início da década de 1990, acentuamos neste documento o que é considerado como tarefa primordial e comum a todos os países: a transformação das estruturas produtivas da região num contexto de crescente equidade social.” (“Transformação Produtiva com Equidade: a tarefa prioritária do desenvolvimento da América Latina e do Caribe nos anos 1990”. CEPAL. Santiago, março de 1990. Documento coordenado por Fernando Fajnzylber. In: Bielschowsky, R. *Cinquenta anos de pensamento da CEPAL* Record. São Paulo, 2000, p.892)

Porém, a independência em relação ao setor externo era relativa. E o documento de 1990 não se esquece da determinação exercida pelas condições externas para elaborar, em curto prazo, uma proposta de desenvolvimento da região. Isso mostra, de um lado, que a *Teoria da Dependência* manteve sua influência, mas, também, que as sugestões de Fajnzylber não teriam impacto imediato. O comércio internacional assumia proporções decisivas nas economias latino-americanas e a discussão econômica remetia diretamente para o sistema externo. O que estamos tentando expor é que a CEPAL reconhece, depois da sua crise, uma reduzida margem de manobra na economia, menor do que supunha o próprio Fajnzylber e espantosamente menor do que a “velha CEPAL”.

“A orientação e os resultados dos esforços internos para superar a crise dependerão, de maneira não desprezível, da situação externa, que continuará a influir decisivamente no desempenho das economias da região. Entre os diferentes elementos que deverão condicionar esse desempenho destacaram-se o grau de abertura que houve no comércio internacional, a maneira de lidar com o excesso de endividamento, que limita tanto a capacidade de importação quanto a capacidade de investimento de numerosas economias da região, e a possibilidade que houve de aceder a tecnologias e conhecimentos em condições que facilitem uma transformação produtiva baseada na competitividade internacional.” (CEPAL, 1990, in: Bielschowsky, R. Idem, p.893)

E a crise da América Latina está justamente em não encontrar modos de manobrar entre as restrições internacionais. A CEPAL pode ser colocada como personagem neste cenário de crise também, porque não foi capaz de encontrar uma estratégia que proporcionasse uma margem para manobras mais autônomas dos governos latino-americanos diante das recomendações do neoliberalismo. O fato é que a entidade ratificou o ajuste, reconheceu a necessidade de abertura, empenhou-se em rever o papel do Estado e assumiu uma postura de internacionalização sem mostrar quais as possibilidades internas para o desenvolvimento. E economias que antes viviam quase que em sistema de insulamento tiveram que reagir de modo retardado ao processo de abertura, enquanto isso os países da Europa e os Estados Unidos ajustavam suas estratégias internas para uma política de protecionismo agrícola consolidada.

Competitividade internacional é apenas o quadro externo, que vai servir de pano de fundo para a América Latina buscar seu rumo. De forma nenhuma competitividade pode ser a recomendação de políticas econômicas. De modo categórico, a sugestão mais original da CEPAL para a América Latina, desde os anos 1970 foi a de incentivar a educação e o investimento em tecnologia, áreas que antes figuravam entre as políticas sociais e que a entidade deslocou para estratégias de desenvolvimento econômico. De resto, suas interpretações traçavam diagnósticos da situação interna, sem fugir às recomendações básicas e usuais para os tempos de crise ou de oportunidades de comércio internacional.



O novo papel do Estado não é uma idéia original da CEPAL, as imposições internacionais e as teorias ultraliberais forçaram uma revisão na interpretação da participação do Estado na economia. Se os técnicos da CEPAL ainda reconhecem a importância do Estado, tiveram que dar um outro enfoque para a intervenção estatal em relação às décadas anteriores, agora o vinculado ao processo de internacionalização e à proposta de incorporação do progresso técnico.

“O estilo de intervenção estatal deverá ser reformulado em relações às décadas anteriores. Durante os anos 1980, as prioridades dos Estados da região reduziriam-se, muitas vezes, a privilegiar uma expansão cujos frutos possibilitassem o serviço da dívida externa. Convém agora deslocar essas prioridades para o fortalecimento de uma competitividade baseada na incorporação do progresso técnico e na evolução para níveis razoáveis de equidade. Isso não significa, necessariamente, aumentar nem diminuir o papel da ação pública, mas aumentar seu impacto positivo na eficiência e na eficácia do conjunto do sistema econômico. Requer também uma mudança em seus procedimentos tradicionais em matéria de planejamento.” (CEPAL, 1990, in: Bielschowsky, R. Idem, p. 898)

A atribuição de novas e limitas funções para o Estado é indiscutivelmente menor do que entre os anos cinquenta e setenta. Mas isso não significou que a CEPAL deixou de reconhecer a importância estratégica da industrialização, apenas deslocou a condução deste processo para o setor privado, assumindo o setor público a criação de condições sociais para esse desenvolvimento. A transformação da doutrina da CEPAL em relação ao papel do Estado está em retirá-lo do gerenciamento do processo de industrialização e atribuir ao setor público uma função suporte. De qualquer modo, a CEPAL articulou a nova fase da industrialização com a ordem internacional competitiva e aberta no setor industrial, mas vê como problema a ordem protecionista no setor agrícola. O que aconteceu nas duas últimas décadas do século XX parece uma inversão na política de proteção do comércio internacional, que agora incide sobre os produtos primários, enquanto que o setor manufatureiro se encontra livre e com possibilidades de articulação em cadeia internacional.

“A industrialização constitui o eixo da transformação produtiva, principalmente por ser portadora da incorporação e difusão do progresso técnico, mas também porque, na nova situação, deve ultrapassar o estreito contexto setorial em que foi abordada e se vincular com a exploração de produtos primários e a área de serviços, de maneira a integrar o sistema produtivo e tender para a homogeneização progressiva dos níveis de produtividade. A superação da compartimentação setorial é uma das chaves da transformação produtiva e da nova fase da industrialização.” (CEPAL, 1990, in: Bielschowsky, R. Idem, p.895)

## **2. O “regionalismo aberto” como estratégia coletiva**

Associada à proposta de transformação produtiva com equidade (Fajnzyblber), que descrevemos na seção anterior, Gert Rosenthal, Secretário Executivo da CEPAL de 1987 a 1998, propôs a inserção latino-americana via “regionalismo aberto”, em 1994. Enquanto Fajnzyblber reconhecia que as internacionalizações produtivas e financeiras eram inevitáveis e que para a América Latina sair da crise era preciso fazer parte da cadeia produtiva internacional, Gert Rosenthal avançou neste assunto apresentando aspectos positivos desta internacionalização. Além disso, inspirado na experiência européia, apresentou a proposta de integração internacional gradativa e regionalizada, que tornasse prioridade o comércio regional no mundo de abertura econômica, sendo que o comércio internacional seria um complemento da integração do bloco. O “regionalismo aberto” nada mais é do que a América Latina ampliar integração econômica de modo coletivo e em bloco, buscando as vantagens de contar com um mercado regional aumentado, fato que daria mais força aos governos. A proposta não teria um caráter protecionista, visava apenas organizar coletivamente a pauta de abertura latino-americana com preferências aos países do bloco e ter o mercado interno ampliado como argumento de força para conseguir vantagens em outros mercados internacionais, europeus ou norte-americanos.

Nas palavras da CEPAL, seguindo a proposta de Rosenthal:

“...denomina-se “regionalismo aberto” o processo que surge ao serem conciliados os dois fenômenos descritos nos parágrafos anteriores: a interdependência nascida de acordos especiais de caráter preferencial e a que é basicamente impulsionada pelos sinais do

mercado, resultantes da liberalização comercial em geral. O que se busca com o regionalismo aberto é que as políticas explícitas de integração sejam compatíveis com as políticas tendentes a elevar a competitividade internacional, além de complementares a elas.” (“Regionalismo Aberto na América Latina e no Caribe: a integração econômica a serviço da Transformação Produtiva com Equidade”. CEPAL. Santiago, Chile, 1994. Documento coordenado por Gert Rosenthal. In: Bielschowsky, R. *Cinquenta anos de pensamento da CEPAL* Record. São Paulo, 2000, p.945)

Evidentemente, em tempos de neoliberalismo, reconhece-se a importância de abrir a pauta comercial para o investimento estrangeiro, fato que a CEPAL considera indispensável para estimular o próprio investimento interno. Os serviços e a produção tornar-se-iam mais competitivos e, com um mercado regional, a redução de gastos seria consequência da ausência de barreiras com impostos, transferências e barreiras jurídicas. As transações se tornariam mais eficientes e a produção mais competitiva. O resultado esperado era que a abertura regional trouxesse crescimento, motivado pelo aumento do dinamismo comercial e produtivo. “O que diferencia o regionalismo aberto da abertura e da promoção indiscriminada das exportações é que ele inclui um integrante preferencial refletido nos acordos de integração e reforçado pela proximidade geográfica e pela afinidade cultural dos países da região.” (CEPAL, Idem. In: Bielschowsky, R. 2000, p.945)

Assim, mesmo não seguindo o que diz a cartilha neoclássica, há uma tentativa de expandir regionalmente os frutos do progresso técnico em uma situação de vantagens comparativas. A leve diferença é que se poderia aproveitar melhor a afinidade cultural e a proximidade geográfica. Mudou-se a forma de produção, mas o discurso reproduz o que os neoclássicos diziam desde fins do século XIX. Mesmo que se considere a integração como imperativo, o regionalismo aberto deixou para trás muito do que a entidade construiu nos anos em que, com propriedade, defendeu a tese da degradação dos termos de intercâmbio. E agora a CEPAL tem uma postura de se adequar as condicionalidades do projeto

neoliberal, deixando em segundo plano sua tradicional posição de vanguarda em relação ao desgaste dos preços dos produtos primários.

Segundo a Entidade, além das empresas, o conjunto do sistema econômico e institucional ganharia com a integração regional. No campo de infra-estrutura, as ações conjuntas entre países poderiam ser estimuladas, conseguindo economias para os países. Mas, não se avalia o custo social de tal integração. O documento não apresenta um estudo a respeito do impacto da abertura na questão do emprego, do investimento estatal, da capacidade nacional em lidar com problemas sociais ou de compromissos em relação a reformas políticas ou econômicas.

Nenhuma das questões citadas acima foi tocada, ou elaborada na situação de abertura regional ou global. Enfim, não há uma posição crítica a respeito da liberalização. Tem-se o fato como consumado. É até mesmo uma fase em que a internacionalização é defendida como uma importante contribuição para os mercados internos da América Latina. A única novidade é que isso ocorreria de modo paulatino e negociado: primeiro com uma integração intrabloco latino-americano e depois entre o bloco e os países e/ou blocos externos.

Há uma defesa da abertura. A integração regional seria apenas um apoio, um processo complementar e uma forma mais organizada de inserção na economia globalizada. Provavelmente isso faria com que o impacto das transformações fosse amenizado. Entretanto, o regionalismo aberto não deve ser entendido como um modo de inserção precavida, reticente ou pactuada da América Latina, mas como um modo de instaurar melhor a economia internacional, sendo ela a finalidade e o objetivo da integração.

“Um objetivo complementar é fazer da integração um alicerce que favoreça uma economia internacional mais aberta e transparente, em vez de ela se converter num obstáculo que a impeça, com isso restringindo as opções ao âmbito dos países da América

Latina e do Caribe. Isso significa que os acordos de integração devem tender a eliminar as barreiras aplicáveis à maior parte do comércio de produtos e serviços entre os signatários, no contexto de suas políticas de liberalização comercial em relação a terceiros, ao mesmo tempo em que é favorecida a adesão de novos membros aos acordos.” (CEPAL, Idem. In: Bielschowsky, R. 2000, p.946)

A internacionalização econômica já foi citada aqui como um problema que sufocaria a capacidade de desenvolvimento da América Latina. Até hoje, não foram encontrados fatos que mostrem de modo cabal a internacionalização econômica (desde os anos oitenta e noventa) como atitude promissora do ponto de vista social ou mesmo econômico. Na última seção deste capítulo vamos trabalhar algumas das conseqüências do processo de ajuste para a internacionalização da economia latino-americana. Neste momento (1994), porém, é importante destacarmos que a CEPAL defende com todas as letras este processo liberalizante que, até o início dos anos oitenta, não aceitava como saída.

Não se trata simplesmente de falar sobre o processo produtivo internacional. Considerar isso como fato consumado e buscar estratégias para uma adequação que seria inevitável é apenas um aspecto da crise de idéias na qual a instituição mergulhou nos últimos anos. O problema é que a abertura da economia para o processo de internacionalização passou a ser uma estratégia recomendável e positiva. Não se avaliou, como em outros tempos, o impacto do processo do ponto de vista social. Quais seriam as implicações das transformações produtivas para o mundo do trabalho? Em que medida alteram os salários (reais e nominais)? E a formação da indústria interna, como vai ser afetada?

As oportunidades de desenvolvimento tecnológico, apresentadas por Fajnzylber como uma saída, não são estruturas que estarão disponíveis rapidamente. A transformação produtiva é um projeto de longo prazo e o resultado da internacionalização é rápido,

dilatando a dependência, que além de financeira e comercial, passa a ser também em relação à inovação tecnológica.

Reconsiderando: a avaliação crítica que fazemos neste trabalho diz respeito a uma “nova CEPAL”. Incide sobre este aspecto da Instituição o fato de que ela se apresenta como defensora do projeto de internacionalização da economia e, seguindo este percurso, se distancia dos projetos nacionais de desenvolvimento. O projeto de regionalismo aberto de Gert Rosenthal parece conflitar com as possibilidades de desenvolvimento interdependente e condicionar a América Latina a uma situação de maior fragilidade diante das economias centrais.

Porém, é preciso reconhecer aí uma virtude: é uma tentativa de encarar novamente a América Latina como um bloco que pode ser entendido de forma homogênea e interligado. Assim, há uma tentativa de organizar uma ação coletiva, nos moldes em que Viviane Ventura Dias entende como sendo o propósito pela qual a CEPAL foi criada<sup>44</sup>.

“La creación de la Comisión Económica para América Latina y el trabajo desarrollado por su Secretaría durante gran parte de sus años iniciales representó un intento de los gobiernos latinoamericanos por ver los problemas económicos de la region como un conjunto que merecía un tratamiento concertado. Esta visión ya estaba presente en el tiempo derivó en el establecimiento de la CEPAL. El trabajo presentado por los representantes latinoamericanos al Consejo Económico y Social subrayaba los puntos en común de los problemas de América Latina y la necesidad de una política amplia y coordinada de desarrollo económico y social.” (Ventura-Dias, idem, 1998, p.272)

Como foi descrito na introdução deste trabalho, em alguns momentos com mais clareza e em outros menos perceptíveis, a CEPAL desempenhou, ao longo de sua história, o papel de entidade que estimulava a ação coletiva latino-americana. No caso da proposta de regionalismo aberta, ainda que não concordemos com o teor das recomendações contidas no documento, a intenção de uma ação coletiva é visível e segue uma tradição coerente com a longa trajetória de trabalho da CEPAL.

Deve-se frisar que as teorias de “ação coletiva” tinham publicidade e espaço de debate impulsionados nas décadas de 1960 e 1970. O interessante é que, a respeito de comércio internacional, situações como o “dilema do prisioneiro”, podem ser aplicadas para entender a ação individual ou coletiva dos agentes econômicos. Ventura-Dias explora este ponto para mostrar as diferentes situações com que a CEPAL se depara.

Ainda que de considerações teóricas controversas, a tentativa de coordenar um determinado regionalismo pode ser uma saída interessante para responder às dificuldades internacionais a respeito da ausência de investimentos, excessos de protecionismo dos países centrais e a falta de confiança nas economias da América Latina. Porém, a dificuldade de uma ação coletiva é destacada no fragmento abaixo, mostrando alguns problemas para se inserir uma política regional para a América Latina.

“Aunque las soluciones cooperativas pueden ser altamente beneficiosas, puede haber soluciones individuales que ridan mejores frutos en el curto plazo. El dilema de los prisioneros que convirtió en la metáfora clave de la cooperación internacional, ilustra las dificultades con que tropieza una solución cooperativa aunque ofrezca mayores beneficios en el largo prazo (Milner, 1992, p. 467). Por lo tanto, aun cuando los beneficios totales de la acción colectiva excedan con largueza los costos de esa acción, no hay razón para esperar que esa acción colectiva voluntaria se lleve a cabo. A modo ilustrativo, hay grandes beneficios para los países de América Latina si cooperan y negocian conjuntamente el acceso de sus productos al mercado estadounidense (Olson y Marcur, 1992). Aun así, cada país se beneficiaría más si uno solo pudiera tener el acceso privilegiado a esse mercado.” (Ventura Dias, 1998, p.271).

Seguindo claramente o que diz a metáfora do prisioneiro, se um país tentar solitariamente um acordo que o beneficie, tem possibilidade de conquistar vantagens com esse movimento. Mas, se todos os países tentarem se beneficiar individualmente, um vai acabar atrapalhando o outro, de modo que todos terão o pior cenário de atuação. A solução mais racional, porém nem sempre escolhida, é uma resposta pactuada em que todos assumam as mesmas condições.

---

<sup>44</sup> Ver “La CEPAL y el sistema interamericano”. *Revista de la CEPAL*, nº extraordinário, 1998.

### **3. Crises do final do século e a necessidade de rever as reformas**

Depois de várias reformas e da consolidação do Consenso de Washington, as reformas introduzidas na América Latina, não mais para a contenção de crises, mas como políticas públicas, em pouco tempo mostraram-se ineficientes mesmo do ponto de vista da estabilidade macroeconômica. O primeiro impacto negativo da volatilidade do capital, que provocou rápidas fugas de capitais e desequilíbrios monetários com impactos longos e profundos no sistema produtivo, aconteceu no México de 1995. Além disso, a preocupação ampliou-se em nível internacional com o “efeito tequila” – nome fantasia dado ao processo de contágio da crise mexicana em outros países em desenvolvimento, não necessariamente da América Latina – porém, a possibilidade de ampliação em maiores proporções da crise foi contida por mais uma intervenção do FMI. Três preocupações já puderam ser explícitas como características do período pós-desenvolvimentista ou neoliberal: a) a ausência de uma relação direta entre reformas pró-mercado e facilidade de investimentos externos como pregava o Consenso de Washington; para acarretar fluxos de capitais externos eram necessárias mais do que reformas neoliberais, b) a instabilidade dos fluxos de capitais, apoiada na desregulamentação nacional que funcionaria supostamente como atrativo para investimentos nos países em desenvolvimento, provocava de outro lado grandes preocupações dos governos destes mesmos países pela facilidade com que o capital circulava e tornava inseguro o mundo produtivo e social; c) O risco de contágio das crises monetárias, que se baseavam em “precipitações” dos mercados, ansiosos por se anteciparem aos riscos.

Como se não bastasse o fracasso nos resultados esperados para a América Latina, depois de todas as reformas o fantasma das crises monetárias ainda rondava as economias da região. Isso provocou descontentamentos com relação aos resultados e forneceu



argumentos para que uma postura crítica em relação às reformas fosse viabilizada. A CEPAL, depois de avaliar os resultados da globalização para a América Latina (discussão contida na próxima secção), passou a repensar o modo pelo qual recomendava às economias da região ingressarem ou se associarem ao processo de globalização, que em alguma medida se tornou sinônimo de internacionalização da economia via medidas de abertura neoliberal. Se na fase desenvolvimentista, industrialização, desenvolvimento econômico e modernização eram conceitos vistos praticamente como sinônimos, agora, internacionalização econômica, neoliberalismo e globalização são vistos igualmente com o mesmo sentido – na medida em que globalização significa fazer parte do processo que se beneficia com a difusão do progresso técnico, ou seja, tem mais ou menos o mesmo sentido de “modernização”, sentido que tinha o desenvolvimento econômico no início da segunda metade do século XX. Com uma grande diferença: entre 1950 e 1980, quando o “Consenso Keynesiano” se fazia, a CEPAL era a portadora das idéias modernizantes; depois de 1980, com o espaço ganho na “contra-revolução neoliberal”, os portadores das idéias modernizantes são os institutos de pesquisa estadunidenses, enquanto a CEPAL circula por essas idéias com relativo desconforto.

Porém, alguns fatos de impactos extremamente negativos abafaram o entusiasmo dos defensores irrestritos da globalização. A crise asiática de 1997, que provocou alerta em todos os países em desenvolvimento, fora o mais impactante momento de questionamento da ortodoxia neoliberal. A partir daquele processo, uma pressão dos países em desenvolvimento por mais regulações começou a instabilizar posturas intelectuais consensuais. As principais críticas foram em relação à postura do Fundo Monetário, mas também em relação ao Banco Mundial, pela sua excessiva rigidez. Surgiu o termo pós-Consenso de Washington. O problema é que existem muitas discórdias em relação a quais

são as diretrizes do pós-Consenso. Alguns dos teóricos aproveitaram o momento para cobrar a presença de um Estado mais ativo, corrigindo as falhas do mercado. A atitude que antes era condenada pelo *staff* do Banco Mundial e pelas condicionalidades do Fundo foram reconhecidas como legítimas em alguns casos e mais aceitas a partir da pressão japonesa (segundo maior financiador do Banco) pela mudança de enfoque em relação ao papel do Estado. Isto resultou em uma avaliação mais “ecclética” por parte do Banco em relação ao papel planejador desempenhado pela intervenção estatal.

Uma análise mais detida do relatório do Banco Mundial publicado em 1997 pode ser interessante na medida em que ele reflete o aprofundamento do processo de globalização sob dois ângulos pouco explorados: 1) por um lado, sob a perspectiva propriamente intelectual ele pode ser considerado o resultado de um esforço de convergência teórica que reúne diversas linhagens como a da “escolha racional”, a (neo)estruturalista e a neo-institucionalista, num empreendimento coletivo de amplas dimensões e bastante ambicioso: diagnosticar e apontar soluções para a crise global (ou melhor, de globalização) que afeta diferenciadamente estados em todas as regiões do mundo (agora, até mesmo o Japão e os “tigres asiáticos” que haviam escapado ao âmbito de preocupação do relatório); 2) de outro ângulo, este e caráter político, o relatório representa um novo enfoque, cujo impacto ainda não pode ser perfeitamente avaliado, que repõe o Estado como ator de primeira linha no cenário das transformações do mundo contemporâneo” (Costa, Valeriano M. F. “O novo enfoque do Banco Mundial sobre o Estado”. In: *Lua Nova*, n° 44, 1998, p.6)

Não é possível dizer que as constantes crises monetárias, ou o reconhecimento por parte dos organismos multilaterais, a respeito da importância do Estado, foram fatos suficientes para abalar as convicções neoliberais, em relação às virtudes dos mercados. O que houve foi um reconhecimento da importância do Estado – como condutor de atitudes que possam reverter “falhas de mercados”, que ainda são, contudo, menores que as “falhas de Estado”. Mas isso não se sobrepôs ao princípio de superioridade das “leis de mercado”. Nem os recentes resultados negativos alcançados pelos países em desenvolvimento, nem as sucessivas crises em diversas regiões do mundo (México, 1995; Rússia, 1996; leste asiático, 1997; Brasil, 1998; Argentina, 2001) foram suficientes para que alternativas fora do modelo neoliberal fossem propostas pelos governos ou pela própria CEPAL.

“O dilema dos reformadores do Estado nos ‘países em desenvolvimento’ resume-se no seguinte: como implementar uma ampla reforma das estruturas administrativas do Estado – que compreende tanto o fortalecimento da sua capacidade institucional (planejamento, controle e coordenação) como uma maior “permeabilidade” em relação à sociedade civil organizada (transparência, participação e descentralização) –, quanto a própria reforma depende de uma nova forma de relação entre o Estado e a sociedade que a sustente politicamente.” (Mendes, Valeriano F.C. Op. Cit. In: Lua Nova, n° 44, 1998. p.8)

A tônica foi de divisões de opiniões dentro da opção neoliberal. As opiniões se dividiam entre aqueles que defendiam que as reformas não foram executadas de modo satisfatório, portanto teriam que ser intensificadas as reformas de política ortodoxa; os que defendiam que outras instituições – não econômicas – deveriam também passar por reformas, pois atrapalhavam o andamento da economia, portanto deveriam ser ampliadas as reformas para as instituições não econômicas; e, por último, aqueles para os quais as reformas deveriam passar por novas fases, que aplicassem sobre as instituições econômicas a preocupação com a desigualdade, pois as primeiras reformas não teriam sido eficientes para combater de modo satisfatório a pobreza e a miséria. Neste último grupo se colocavam as idéias da CEPAL. Dani Rodrick, em certa medida, também representante desta vertente, considerava que as políticas ortodoxas na economia deveriam ser associadas a políticas heterodoxas em outras instituições para que se pudesse conter as “falhas do mercado”. Em alguma medida, a intervenção estatal volta a ser defendida, mas não mais na esfera econômica, em outras esferas sociais<sup>45</sup>. Stiglitz, que ocupou a vice-presidência do Banco Mundial, outro defensor das reformas mais voltadas aos problemas sociais, destaca essas questões em relação à ortodoxia das políticas de Washington:

“Es prácticamente indiscutible que el desempeño del decenio de 1990 no sólo há sido, en casi todas sus dimensiones, muy inferior al prometido, sino que há sido desastroso, desde casi cualquier punto de vista. Sin embargo, el problema de juzgar las políticas del Consenso de Washington radica en parte en el conocido dilema del escenario

---

<sup>45</sup> É importante dizer que não faremos menção aos grupos de esquerda que propõe uma ruptura com o modelo neoliberal, essa alternativa, que existe tanto política como teoricamente não será alvo de nossas discussões aqui.

contrafáctico. Qué hubiera pasado *de no haber sido por* las reformas del Consenso de Washington? El crecimiento hubiera sido aún más decepcionante? (p.15)

“Los medios no deben nunca confundirse con los fines. Muchas veces el Consenso de Washington trató a la privatización, la liberalización y la estabilización como fines en sí mismos, y no como medios de alcanzar objetivos más amplios. Se suponía que debían generar ingresos más altos y un crecimiento más rápido. Es evidente que la apertura de los mercados de capitales no ha logrado ese objetivo; por el contrario, sólo ha traído aparejada una mayor inestabilidad. La liberalización del sector financiero con frecuencia también ha generado inestabilidad, tras lo cual el gobierno ha tenido que emprender costosos rescates. La privatización de los monopolios, sin regulación, puede provocar un alza de los precios a medida que los dueños privados aprenden a explorar mejor el poder del mercado. La región lleva la marca de privatizaciones fracasadas, y de privatizaciones que no han podido cumplir sus promesas en materia de bancos, caminos, agua, telecomunicaciones, seguridad social. Es posible que si las privatizaciones se hubieran realizado de manera diferente, con mayor cuidado, los resultados de manera diferente, con mayor cuidado, los resultados habrían sido mejores. Pero ése es sólo un aspecto del problema: estas reformas se encararon casi como si fueran fines en sí mismas. A veces parecía imperar la creencia de que no importaba cómo se hicieran las reformas: lo único importante era llevarlas a cabo.” (Stiglitz, Joseph E. “El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina”. In: Revista de la CEPAL. n° 80, agosto de 2003. p.26)

#### **4. Depois das reformas, a vulnerabilidade continua na América Latina**

Seguindo um balanço de dez anos de Consenso de Washington e vinte anos de reformas em prol do mercado, com problemas políticos, avanços e retrocessos econômicos e altos custos sociais, Barbara Stallings e Wilson Peres, dois pesquisadores cepalinos, organizam uma revisão dos resultados econômicos e sociais nos últimos vinte anos, desde que as reformas sugeridas pelos organismos multilaterais se tornaram alvo de políticas explicitamente neoliberais.

Assim como Octávio Rodríguez fez sua revisão do pensamento da CEPAL em 1981, referindo-se aos trinta primeiros anos da Comissão, Bárbara Stallings e Wilson Peres apresentam sua própria revisão, mas agora das duas últimas décadas do século XX. Porém, a fazem de modo diferente, não focando suas análises nas teorias da CEPAL, mas revisando as reformas implantadas em nove países da América Latina desde o início dos anos oitenta. A metodologia deste trabalho, diferente da análise ideológica e teórica de Rodríguez, se

fundamenta em avaliação de políticas públicas e seus resultados via dados empíricos. É basicamente uma avaliação das reformas institucionais e de políticas públicas em relação à América Latina – publicado em 2000, traduzida para o português em 2002.

Nossa preocupação aqui, diferente do que foi realizado anteriormente, é fazer uma retomada dos principais pontos da análise, não apenas para destacar o impacto das reformas, mas também para evidenciar uma nova revisão que a própria CEPAL começa a fazer da região latino-americana, em que se percebe que as reformas recomendadas pelos organismos multilaterais, como Banco Mundial e FMI, endossados pela própria entidade, não surtiram o efeito esperado/desejado. Vamos salientar os aspectos defendidos pela CEPAL na secção anterior, de “reformular as reformas” – como esperam alguns analistas que fazem a crítica do “Consenso de Washington”, porém, como já foi destacado, sem uma proposta de rompimento com modelo neoliberal.

Para destacar a proposta de ruptura histórica que expressemos nas duas partes diferentes deste trabalho (Consenso Keynesiano versus Consenso Neoliberal), é importante dizer que também Stallings e Peres referem-se ao início dos anos oitenta como época de mudanças significativas no cenário internacional, de eventos fundamentais para que novas políticas econômicas fossem aplicadas em nível global.

“Nos principais países industrializados, um grupo de líderes conservadores (especialmente Reagan e Thatcher), defendia, em seus próprios países, políticas semelhantes àquelas promovidas pelo Banco Mundial e FMI na América Latina. Na Europa, mudanças ainda mais importantes estavam ocorrendo com a queda da União Soviética e o fim do comunismo na Europa central e oriental. Tais mudanças minaram o apoio às estratégias de desenvolvimento dirigidas pelo Estado entre grupos locais na América Latina e no Caribe.” (Stallings B. e Peres W. *Crescimento, Emprego e Equidade: O impacto das Reformas Econômicas na América Latina*. Editora Campus, Rio de Janeiro, 2002, p.42)

Além disso, para se ter uma visão mais clara do período, acrescenta-se que o Estado era transformado em “bode expiatório” dos problemas de subdesenvolvimento

destacando a sua incompetência de gerir determinadas situações de mercado e que a culpa pelos problemas de ajuste recairiam sobre ele. Para reforçar essa análise, o próprio Banco Mundial, em documento oficial, qualificou o processo de desenvolvimento dos países do leste asiático como exemplos de sucesso de desenvolvimento justamente pela neutralidade do Estado. Esta versão foi instrumento de pressão para que os países da América Latina restringissem a participação do Estado na economia.

“Na década de 1980, a interpretação predominante atribuía o sucesso dos países da Ásia Oriental as suas economias supostamente abertas e desregulamentadas. Ainda que mais tarde essa interpretação fosse radicalmente alterada, em um momento decisivo muitos líderes latino-americanos acreditavam que a principal explicação para o sucesso asiático, e seu próprio fracasso relativo, se relacionava a essas variáveis.” (Stallings e Peres, Idem, 2000, p.42)

Isso criou uma expectativa de que os problemas encontrados nos países da América Latina se deviam ao excesso de intervenção do Estado e que, *tão logo* esse problema fosse resolvido, o crédito internacional, o investimento e o desenvolvimento voltariam para a agenda econômica dos países. Assim, reformas foram implementadas em todos os países da região, sempre sob a mesma lógica liberalizante, entretanto sempre tendo que se adequar às situações políticas e ao jogo de poder de cada nação. Em algumas regiões, as reformas monetárias foram mais fáceis, em outros, a facilidade ficou por conta da reforma produtiva, em alguns lugares as reformas tributárias tiveram trânsito mais livre, em outras ocasiões, as reformas trabalhistas foram mais fáceis e mesmo as privatizações tiveram diferentes graus de dificuldade para serem realizadas. Enfim, cada país, conforme sua política interna, foi capaz de articular de forma própria sua reforma, respeitando a repartição de força dos grupos internos e situações institucionais particulares. Este fato parece reiterar a propriedade da *Teoria da Dependência* – que destaca a inserção diferenciada de cada país na economia global, tendo como determinante, não apenas a história econômica, mas o

arranjo interno de interesses. Para o caso das reformas liberalizantes e internacionalizantes, essa hipótese geral de Cardoso e Falletto parece ainda válida como possibilidade de explicação.

De modo geral, as reformas só tiveram condições para serem aprovadas, em maior ou menor grau de intensidade, devido às fortes expectativas positivas que geraram na população latino-americana. Em amplos setores sociais, parece ter-se difundido a crença de que tais reformas poderiam ajudar a retomada do crescimento e ao aumento de empregos. As condições sociais geradas pela crise da dívida criavam, portanto, uma expectativa em torno de uma reforma eficiente para que se pudesse sair rapidamente da situação de estagnação econômica em que praticamente todos os países da América Latina se meteram no início da década de 1980.

Além disso, este foi um período em que a CEPAL teve pouca audiência como autora de recomendações políticas. Suas recomendações não eram individualizadas e a saída em conjunto (para a região) levaria um tempo que a política nacional não estava disposta a esperar. De modo geral, cada país da América Latina negociou sua própria resposta à crise, o que em termos práticos também significou distintas reformas, mas o clima geral era de esperança na condição de que as reformas trouxessem anos de desenvolvimento econômico e crescimento, recuperando os países da crise.

“No início as expectativas com respeito ao novo modelo de desenvolvimento eram muito altas. Seus proponentes achavam que as políticas não só acelerariam o crescimento econômico, como também levariam à criação de mais postos de trabalho e de um nível mais elevado de equidade. Um dos mecanismos-chave consistia em acabar com as regulamentações e dar mais liberdade ao setor privado, o qual era considerado muito mais eficiente do que o setor público, de tal forma que o primeiro lideraria o processo de produção ao investir mais e incrementar a produtividade. A abertura das economias iria reforçar esse processo: a competição do exterior exigiria maior eficiência e também daria maior acesso ao financiamento e à tecnologia.” (Stallings e Peres, Idem, 2000,p.43)

Há, portanto, um diagnóstico de que os anos oitenta e noventa foram claramente liderados pelos setores de mercado na economia. O Estado ficou espremido em seu déficit e afastou-se da economia pela recomendação de que sua presença era prejudicial ao processo de desenvolvimento. Contudo, isso não impediu que os problemas em relação ao setor público se ampliassem: como a crise atingiu os setores sociais de renda média e baixa, com restrições na oferta de emprego e aumento tributário, a necessidade de políticas sociais contrastou com os cortes orçamentários para controlar os déficits públicos. Assim, além da restrição externa de não intervenção exigida para o Estado, as necessidades de cortes de verba inviabilizavam também o investimento social estatal, mas a condição interna exigia gasto social. Essa contradição tornou os ajustes traumáticos para os países da América Latina e opôs a população ao poder público.

“A década de 1980 manifestou contradições claras entre as políticas macroeconômicas e social. A necessidade de reduzir os déficits fiscais para controlar as taxas de inflação foi de encontro à necessidade de expandir os recursos para alcançar objetivos sociais e econômicos. Em geral, a prioridade macroeconômica se impôs. Isso teve um impacto negativo sobre o bem-estar público no curto prazo; também é provável que tenha criado problemas no prazo mais longo, mas que são mais difíceis de mensurar em termos de crescimento econômico e de produtividade.” (Stallings e Peres, Idem, 2000, p.77)

De qualquer maneira, a globalização entrou na agenda política da América Latina via crise do Estado e surgiu como forma de resolver os conflitos gerados pela crise da dívida e para inverter a taxa negativa de investimentos. Mas, esse não foi um processo oriundo das políticas internas dos países da América Latina, foi um processo externo que ganhou paulatinamente representação interna. De outro lado, como salientamos no início desta dissertação, o processo de “acumulação flexível” só foi viável economicamente pela importante evolução nos sistemas de transporte e comunicações. Sem uma ampla rede de informações e uma redução nos custos dos deslocamentos de materiais, não seria possível



que o processo de produção em cadeias fragmentadas fosse implantado como forma de baratear a produção.

É inegável, entretanto, que muitos produtos tiveram redução no seu preço. Mas isso, que num primeiro momento soa como vantagem, foi conseguido a custo de desemprego e fechamento de indústrias nacionais. As empresas que restaram, ou foram incorporadas às outras maiores ou realizaram fusões para ampliar seu nicho de mercado. Nunca houve, em tão curto espaço de tempo, tantas fusões e aquisições no capitalismo, fato que impressiona tanto pela quantidade de negociações realizadas como pelo montante financeiro em jogo. Enfim, o processo de globalização provocou forte impacto em todas as economias que se arriscaram a participar do processo.

“A globalização pode ser considerada um processo de redução generalizada das restrições das políticas à livre movimentação de bens e serviços através de fronteiras nacionais e regionais, ou como um fenômeno microeconômico orientado pelas estratégias e comportamento das empresas. Tais políticas ocasionaram um intenso processo internacional de reestruturação econômica tanto no nível setorial quanto no nível empresarial, o que resultou na maior onda de fusões e aquisições da história da economia. Por trás desses processos microeconômicos, encontramos uma evolução tecnológica, especialmente na área de comunicações, informática e transportes. Tais mudanças reduziram os custos de produção, o tempo e a complexidade, fortalecendo, desse modo, as vantagens de se distribuir os custos da tecnologia em grandes escalas de produção, comercializando marcas mundiais e operando em escala global. Todas essas mudanças tiveram impacto sobre o desempenho econômico da América Latina nas últimas décadas.” (Stallings e Peres, Idem, 2000, p.19/20)

Provavelmente, o primeiro impacto do processo globalizante e neoliberal que atingiu a América Latina, ainda nos anos oitenta, tenha sido mais traumático. Por isso, os modos de organização da economia dos primeiros anos tenham gerado uma crise mais aguda, que não se repetiu nos anos 1990. Alguns mecanismos de ajustes implementados nos próprios anos oitenta ajudaram a fazer reagir a economia latino-americana na década posterior. Isso fez com que algum investimento externo retornasse, mesmo que em quantias

muito menores que nos anos setenta, mas que pelo menos foram suficientes para uma retomada parcial dos projetos de desenvolvimento.

“Na década de 1990, a contradição entre a estabilidade macroeconômica e a política social era menos grave na medida em que os governos tomavam maior consciência dos benefícios advindos dos gastos sociais, especialmente com respeito à educação. Foi a redução dos déficits fiscais na década de 1980, no entanto, que permitiu um gasto social mais elevado na década de 1990. As reformas econômicas contribuíram através da venda das empresas estatais deficitárias e de receita adicional proveniente de privatizações.” (Stallings e Peres, Idem, 2000, p.77)

O que o retrospecto de Stallings e Peres tenta apresentar é que não deve haver nem uma contemplação das reformas como forma de salvar a América Latina do abismo, assim como não devem ser atribuídos a ela todos os males pelos atuais problemas sociais. Se de um lado, as reformas resolveram graves problemas da região, de outro agravaram problemas antigos ou trouxeram novas complicações.

Um exemplo claro para a tese apresentada é o caso das privatizações. Se de um lado as privatizações não foram responsáveis por todo o investimento direto que se esperava da América Latina, o processo de venda trouxe novos investimentos externos que modernizaram vários setores-chaves da economia, tais como telecomunicações, energia elétrica, infra-estrutura de transportes. Isso ajudou a dar mais eficiência e dinamismo para a produção industrial e agilizar o setor de serviços. De modo geral, o problema do investimento direto ainda continua sendo preocupante para a região, que não consegue atingir metas que impõe a si própria. Porém, os anos difíceis da década de 1980 já teriam sido superados. De outro lado, se hoje há mais desemprego, também existem condições melhores de se implantar políticas sociais, num planejamento que permite torná-las mais eficientes nos recursos aplicados e com possibilidades de ampliação dos recursos antes existentes.

A política de ciência e tecnologia foi um outro fator que pode ser defendido no trabalho de Peres e Stallings. Há hoje “mais tecnologia” presente na produção latino-americana. A abertura criou a possibilidade de reestruturar a produção. Porém, a reestruturação ficou no nível das empresas grandes, enquanto que as empresas pequenas e médias contam com dificuldades de financiar o desenvolvimento tecnológico de sua linha de produção. Inevitavelmente, isso desregula a concorrência e comprime os setores produtivos pequenos e médios. É uma outra maneira de dizer que, por trás dos benefícios, as reformas também trouxeram problemas.

“A liberalização comercial e a privatização foram as reformas que tiveram maior impacto nos níveis setorial e microeconômico. A liberalização comercial pressionou as empresas para que aumentassem a competitividade através da substituição de insumos nacionais por importados. Isto também facilitou os processos de integração sub-regional que abriram os mercados aos subsetores manufatureiros nos quais o investimento e incorporação de progresso técnico foram mais dinâmicos. Enquanto isso, a privatização foi fundamental na estimulação dos setores de mineração, eletricidade e telecomunicações, especialmente quando coincidia com um ambiente internacional favorável ou quando ocorria em setores que experimentavam uma acelerada mudança tecnológica.” (Stallings e Peres, Idem, 2000, p. 230)

Quanto à educação, esta é vista como socialmente o ponto mais positivo de desenvolvimento dos países da América Latina nos últimos anos. Os índices de analfabetismo melhoraram e a média de anos na escola também. De outro lado, verificou-se um aumento na renda salarial apenas para os segmentos com educação superior, o que aumentou ainda mais a diferença entre os trabalhadores em geral e os trabalhadores especializados. Se de um lado os índices educacionais foram positivos, o problema na estrutura social, devido à própria melhora no setor educacional se agravou.

Assim, o diagnóstico das reformas não entra na questão do mérito que costumeiramente atribuímos a elas, mas as têm como consolidadas. Antes de se perguntar se as reformas eram boas ou ruins, inevitáveis ou viáveis, Stallings e Peres discutem os fatos de acordo com seus resultados. E o resultado é uma desmistificação das interpretações

salvadoras ou satanizadoras das reformas: é perceptível que as reformas agravaram os problemas sociais da América Latina, mas esses problemas são anteriores a elas e não um resultado de suas implementações. Também é digno de constatação que as reformas não foram capazes de resolver esses problemas sociais e restringiram parte de possíveis investimentos estatais que poderiam se aplicados, mas que em nome da austeridade e do controle das contas públicas estão indisponíveis. Todavia, de outro lado, as reformas atraíram investimentos, criaram condições para a produção industrial se modernizar e recuperaram alguma confiabilidade do mercado em relação à América Latina.

A pior situação da região ficou por conta da estrutura social: as transformações produtivas e financeiras exacerbaram as desigualdades. Há mais desigualdade hoje na América Latina do que há vinte anos. Isso é um fator a ser explorado e que o trabalho de Stallings e Peres atribui às condições estruturais da própria região. Mas é difícil aceitar esta resposta, posto que a economia mundial como um todo (com exceção dos EUA no período Clinton), sofreu com o problema de ampliação das desigualdades.

Todavia, a obra de Stallings e Peres chama a atenção especial para a necessidade de se lidar com um fato novo: a importância ampliada do setor privado. Hoje são muito mais importantes que antes, para a sociedade, decisões que se tomam no mercado (interno e externo), mesmo para situações que extrapolam os âmbitos econômicos. Com relação ao papel do Estado, esperou-se que o mercado assumisse funções que antes eram exclusivas do setor público. Pelo juízo da ineficiência e da burocratização do serviço público, essas funções passaram a ser flexibilizadas para o atendimento privado. O problema é que o mercado seleciona apenas as oportunidades de lucro, deixando sem atendimento regiões sem expectativa econômica. Se o lucro mobiliza o mercado, que investe em eficiência, onde não há possibilidade de retorno, os serviços não são prestados.

O problema é: como conciliar a necessidade de lucro do mercado com a obrigação de tornar universalizante o setor privado? A CEPAL defende a focalização das políticas públicas em regiões mais pobres, deixando o mercado atuar em locais com renda adequada e disponível. Stallings e Peres falam de colaboração entre as esferas do público e do privado. Assim, esferas que antes eram inconciliáveis, ou pelo menos conflitantes, agora são apresentadas como parceiras para uma saída coletiva da crise.

“O novo modelo econômico vigente na América Latina e Caribe confere ao setor privado um papel muito mais importante do que o que desempenhava no início do período pós-guerra. Portanto é essencial que o governo e o setor privado estreitem sua colaboração. O ambiente de risco criado pela globalização, combinado à abertura das economias regionais, requer que tal colaboração fortaleça a posição competitiva dos países latino-americanos. Ao mesmo tempo, o menor volume de recursos à disposição do setor público significa que devem ser realizadas mais atividades em colaboração. O que resta para resolver é a natureza dessas relações. Evidentemente haverá variações entre os países, dadas suas diferentes histórias e capacidades, mas alguns elementos são comuns a todos os casos.” (Stallings e Peres, Idem, 2000, p.254)

Enfim, a vulnerabilidade externa das economias latino-americanas é o principal problema que as reformas não resolveram. As propostas para uma nova configuração dos investimentos externos na região são muitas. O próprio documento *Globalização e Desenvolvimento* (2002 – portanto redigido no mesmo ano do diagnóstico sobre a América Latina), que será discutido na próxima seção, aponta várias medidas que poderiam ser adotadas. Stallings e Peres falam de outras. Mas o instigante é que nem o modelo neoliberal e nem as reformas propostas, deram conta de resolver esta equação:

“De modo geral, a questão da vulnerabilidade externa continua sendo prioritária na América Latina e no Caribe, conforme ficou evidente durante a contração econômica na América do Sul em 1998-99. De certa forma, as reformas exacerbaram o problema através da abertura irrestrita da conta de capital em muitos países. Ao mesmo tempo, o novo investimento resultante das reformas pode estar produzindo exportações que sejam menos sensíveis a fortes flutuações de preço. Uma das medidas de êxito das reformas e das políticas associadas a elas no futuro será sua capacidade de reforçar os investimentos, ao mesmo tempo em que reduz ao máximo os riscos da abertura irrestrita da conta de capital.” (Stallings e Peres, Idem, 2000, p.122)

Algumas atitudes internas foram tomadas. Outras são recomendadas. Mas o que temos como resposta é que depois de todas as reformas efetivadas, sacrifícios sociais e agravamento das desigualdades, o principal problema dos últimos trinta anos não foi resolvido: a fragilidade dos países em desenvolvimento em relação aos humores da economia internacional. Em alguma medida esse problema se reflete internamente como um problema de soberania, que transforma a vulnerabilidade em dependência e foge das decisões internas atingindo os arranjos políticos.

Os liberais neoclássicos respondem a essa questão de três modos possíveis, sempre defendendo as reformas. Alguns dizem que as reformas não foram implantadas como deviam, ou foram muito brandas, ou falharam na execução. O segundo grupo afirma que as reformas iniciais foram implantadas, mas será preciso uma segunda rodada de reformas que regulem melhor a relação do setor produtivo modernizado com o mercado internacional. E um terceiro grupo afirma que as reformas econômicas não deram resultados porque se limitaram ao setor econômico enquanto outras instituições atrasadas interferiam no funcionamento da economia, a legislação e o judiciário, por exemplo.

Todas essas interpretações defendem a implementação das reformas e de sua eficiência prática. Pelas últimas publicações da CEPAL, entretanto, podemos perceber que a entidade começa a distanciar-se dessa linha, afirmando que uma parte da culpa pela crise dos anos oitenta foi mesmo da América Latina, mas que outra parte da culpa está na “arquitetura internacional”. Enquanto os governos da América Latina tomaram duras medidas para lidar com suas crises econômicas, os investidores estrangeiros continuaram colhendo seus dividendos, mantiveram suas rendas e, em momentos de crise, recorreram à regiões seguras economicamente, sem se questionarem sobre as reais condições em que os países se encontravam. A população de um país paga pelas falhas do seu Estado. Mas,

quem paga pelas “falhas” do mercado? A resposta da CEPAL é na intermediação das duas esferas, não há mais uma polarização entre público e privado, Estado e mercado, internacional e internacional, mas a globalização exige que os organismos supranacionais e as instituições estatais façam uma intermediação com a sociedade apenas para evitar erros de interpretação do setor privado.

## **5. A globalização e a nova compreensão da evolução mundial**

José Antônio O’Campo foi o primeiro secretário executivo da CEPAL que não saiu dos próprios quadros da Entidade. Talvez por este motivo trouxesse consigo várias das preocupações das Nações Unidas. Neste caso, por coincidência ou não, muito dos assuntos absorvidos pela CEPAL foram propostas encaminhadas pela ONU a serem integradas em todos os documentos de todos os órgãos ligados à Organização. Assim, as questões de direitos humanos, mulher, meio ambiente, cidadania e trabalho infantil, ganharam espaço nos relatórios bianuais cepalinos. Isso não significou que a economia tenha perdido centralidade ou que deixasse de ser considerada pela Comissão o objeto principal de estudo para o desenvolvimento da América Latina. Mas a presença de temas gerais deu inevitavelmente um enfoque mais diversificado aos documentos da CEPAL.

*Globalização e Desenvolvimento* (2002) é o último documento bianual organizado na gestão O’Campo, encerrada no final de 2003. Centraremos nosso debate neste documento, principalmente porque trata de um tema atual e geral: a internacionalização da economia no último quarto do século XX. Além disso, há um esforço de síntese em relação a várias das propostas que surgiram na década de 1990, com o intuito de apresentar subsídios para o problema do crescimento da região latino-americana em uma situação de internacionalização.

As interpretações contidas neste documento revelam em melhor medida as novas adequações do pensamento da entidade ao contexto contemporâneo, bem como uma relativa síntese das propostas que fizeram parte da agenda de recomendações cepalinas para os países da América Latina promoverem suas inserções. Há um destacado reconhecimento do papel do Estado na economia e a indicação de que, se há falhas na gestão pública, os mercados também têm falhos, destacando que o ideal seria que ambas as esferas contassem com limites. Isso pode ser visto como uma recuperação da estratégia de intervenção estatal, visto que o mercado não é considerado como uma entidade capaz de, por si mesmo, desenvolver um sistema de distribuição de renda e progresso de modo satisfatório. Depois do reconhecimento das “falhas do Estado”, agora se começa a discutir novamente as “falhas do mercado”. E a História parece se repetir.

No estudo de 2002, há pelo menos as três recomendações que ao longo de sua história recente a CEPAL apresentou para a América Latina e que voltam a fazer parte, de modo integrado, da “agenda de desenvolvimento” sugerida pela entidade: 1) Reforça o compromisso de ajuste fiscal do Estado e a necessidade da austeridade pública; 2) Mantém a proposta de Transformação Produtiva, com base em investimentos educacionais e de ciência e tecnologia por parte do Estado; 3) Reitera o “Regionalismo Aberto”. Assim como outras questões apresentadas, fica claro que o intuito das reformas propostas e das atitudes sugeridas tem como alvo o retorno do investimento. O diagnóstico básico é que existe uma necessidade indispensável de capitais externos para que a região possa crescer economicamente e desenvolver a sociedade. A CEPAL ainda tem como horizonte a possibilidade de gerar transformações sociais com base no crescimento econômico.

“As transformações dos padrões de comércio internacional, portanto, estão intimamente ligadas à reestruturação das empresas transnacionais e o auge do investimento estrangeiro direto (IED). A estreita relação entre o investimento direto (IED) e livre comércio foi



facilitada pelas mudanças nas estruturas normativas do comércio e do investimento, bem como por outros fatores originados na revolução tecnológica e de gestão de andamento. A redução dos custos no manejo da informação, nas comunicações e no transporte; e a utilização de sofisticadas técnicas de produção sincronizada com a demanda “justo em tempo” (*just in time*) tornaram rentável a realização de esforços de produção, comercialização e pesquisa e desenvolvimento de alcance mundial (Turner e Hodges, 1992).” (CEPAL, Idem, p.42)

Uma das colocações interessantes que constam neste documento é a constatação de que o comércio exterior é apresentado como uma variável determinante no crescimento econômico. Para que os países da região possam crescer apropriadamente, seria preciso ter uma balança comercial positiva. A entrada de capitais via comércio tinha relação direta com o crescimento. Já foi destacado em Maria da Conceição Tavares (1964), que as exportações podem significar os limites das transformações econômicas dos países da América Latina. Agora fica claro que, sem acúmulo de divisas, não há como dinamizar o processo de transformação produtiva. Em um *Box* do documento retoma-se a teoria de degradação dos termos de intercâmbio de Prebisch para mostrar como os produtos da América Latina tiveram deterioração na relação de preços. Subentende-se que não é apenas a exportação que interessa, mas *o que* se exporta também é muito importante. Há também uma crítica ao protecionismo dos países centrais. As antigas teses da “velha CEPAL” agora são passíveis de verificação empírica. E, isso leva ao diagnóstico de que o protecionismo agrícola dos países europeus e EUA impedem qualquer desenvolvimento dos países latino-americanos, restringe o comércio internacional e inviabiliza o progresso técnico desta região em desenvolvimento.

De modo geral, *Globalização e Desenvolvimento* associa dois conceitos importantes. Primeiro: “globalização” relaciona-se com a nova forma de organizar a ordem econômica em escala mundial. O fenômeno da “globalização” deu outro enfoque às políticas econômicas e mudou a arquitetura mundial. O primeiro termo liga-se ao

“desenvolvimento”, idéia que é bastante antiga (e perseguida) nos trabalhos da CEPAL. É o alicerce sobre o qual a entidade busca saídas para os problemas da América Latina. Mais especificamente desenvolvimento econômico é o modo pelo qual se pretende enfrentar os problemas *sociais* de todo o gênero que afetam grande parte dos países latino-americanos. Assim, a pergunta que mobiliza o documento apresentado pela CEPAL em 2002 é: como alcançar índices satisfatórios de desenvolvimento em tempos de globalização?

Mas, para entender o modo mais racional de explorar as atuais possibilidades de desenvolvimento, a CEPAL formulou uma análise do desenvolvimento do capitalismo dos últimos cento e trinta anos como um *contínuo* processo de globalização que só foi interrompido durante as guerras. Não por acaso, a globalização ganha destaque e passa a ser a força motriz da história segundo a Entidade:

“Os historiadores modernos reconhecem momentos distintos no processo de globalização durante os últimos 130 anos que, com algumas particularidades, adotaremos neste trabalho. Assim, uma primeira fase da globalização, de 1870 até 1913, se caracterizou pela elevada mobilidade dos capitais e da mão-de-obra, junto com o auge comercial, baseado mais numa grande redução dos custos de transporte do que no livre comércio. Essa fase da globalização se interrompeu com a Primeira Guerra Mundial, dando lugar a um período caracterizado, primeiro, pelo fracasso em reconstruir as tendências prévias na década de 1920 e pela franca retração do processo de globalização na década de 1930.” (CEPAL. *Globalização e Desenvolvimento*. Documento de 29º Período de Sessões. Brasília: 2002)

Neste ponto, o documento apresenta sua peculiar interpretação do século. Conta a história do capitalismo desde 1870 como a história da “globalização”. Mas, se há esforço em demonstrar que o mundo é um mundo globalizado desde o final do século XIX, podemos então recorrer à Braudel para dizer que há uma interpretação do mundo globalizado em *Civilização Material e Capitalismo*, desde o século XV. Se equivocado for um termo muito forte para rejeitar essas pretensões cepalinas, devemos reconhecer que há pelo menos uma interpretação que ignora rupturas históricas.

Afirmar que o mundo era globalizado entre 1870 e 1913 não explica a forma de organização econômica daquele período, como parece pretender este documento. Dizer que, de 1945 a 1973, temos uma segunda fase da globalização, que retoma o processo interrompido pelas guerras e pela crise de 1929, sem considerar que houve retração nas relações econômicas, rupturas políticas, guerra fria e socialismo, parece ignorar ou subestimar as próprias consequências e seqüelas das guerras. Tudo isso para destacar a mais expressiva fase da globalização, que aconteceria depois da primeira crise do petróleo. Embora se reconheça que há alguma coisa nova desde as crises do petróleo (1973 e 1979), há hesitação em admitir que as políticas neoliberais deram um outro enfoque à economia mundial desde os anos oitenta, com a prática de políticas monetaristas. O diagnóstico pode ser entendido como uma tentativa de dar atenção a um processo que ganhou visibilidade nos últimos anos e que agora é indispensável para compreendermos o mundo contemporâneo. Porém, sua centralidade no presente não é justificativa para encontrar uma existência deste fenômeno no passado.

Diferente da CEPAL parece pelo menos igualmente razoável dividir a segunda metade do século XX em duas fases claramente distintas. E, ao contrário do documento recente da Comissão, *não* considerar os acordos de Bretton Woods como tratados para a reimplantação da globalização rompida no período entreguerras.

“Após a Segunda Grande Guerra Mundial tem início uma nova etapa da integração global. Todavia, apesar de sua continuidade, convém distinguir duas fases inteiramente diferentes neste período, cujo ponto de ruptura tem lugar no início da década de 1970, com efeito conjunto do colapso do regime de regulação macroeconômica definido em 1944 em Bretton Woods, do primeiro choque de petróleo, da crescente mobilidade privada de capitais, que se intensificou a partir dos dois progressos anteriores, e do fim da “idade de ouro” de crescimento dos países industrializados (Marglin e Schor, 1990). Se definirmos o fim da idade de ouro como o ponto de ruptura, podemos falar de uma segunda fase da globalização, entre 1945 e 1973, que se caracterizou pelo grande esforço para desenvolver instituições de cooperação internacional em matéria financeira e comercial, e pela grande expansão do comércio de manufaturas entre países desenvolvidos, bem como pela existência de uma grande variedade de modelos de

organização econômica no mundo inteiro, e por uma baixa mobilidade de capitais e de mão-de-obra. No último quarto do século XX, consolidou-se uma terceira fase de globalização, cujos atributos centrais são a gradual generalização do livre comércio, a crescente presença das empresas transnacionais no cenário mundial sob a modalidade de sistemas de produção integrados, o crescimento e a elevada mobilidade dos capitais, e uma notável tendência à homogeneização dos modelos de desenvolvimento, além da subsistência de restrições aos movimentos da mão-de-obra.” (CEPAL, Idem, 2002, p.18/19)

Mas, não há como não reconhecer que se formou uma arquitetura complicada para a América Latina neste contexto. Porque a história da globalização no entendimento da CEPAL é também uma história que recupera o percurso dos fluxos de investimento. Enquanto as guerras interromperam os fluxos de investimentos que saíam da Europa para irem às colônias, na retomada pós Bretton Woods, com o sucesso do Plano Marshall e a Guerra Fria, o investimento passa a ter a América Latina no seu trajeto. Mas, com a crise do petróleo e o esgotamento do processo de substituição de importações, foram os países emergentes do Leste Asiático que ganharam espaço na cartilha de investimentos financeiros. A última fase da Globalização entendida pela CEPAL é uma fase em que a velocidade dos fluxos financeiros provoca crises cíclicas. Se a região participa de modo expressivo da rota de investimentos, tem condições de gerenciar um ciclo virtuoso na sua economia, mas se é, por algum motivo, excluída desta participação no circuito de movimento dos capitais, fica sem condições de gerenciar a economia. A participação ou não no circuito financeiro tem a ver com as expectativas do mercado. Todavia, como o sistema financeiro tem “falhas” na interpretação de risco, as expectativas geradas podem ser confusas ou imprecisas e não condizentes com a realidade econômica. A idéia da Entidade é que se proponha uma arquitetura que favoreça o sistema produtivo em relação à instabilidade do sistema financeiro. Considera-se que mais importante que as circunstâncias de entrada dos capitais são as circunstâncias de saída do dinheiro.

“A volatilidade dos mercados financeiros não é, evidentemente, um fato novo, como testemunha a história econômica (Kindeleberger, “Manias, Panics and Crashes”), incluída a mais recente (BIS, 2001). Seu principal reflexo foi a alta frequência de crises financeiras que caracterizou tanto o mundo industrializado como os países em desenvolvimento no último quarto do século XX (FMI, 1986). Dado que esses mercados realizaram operações essencialmente intertemporais, a ausência de fidedigna informação sobre o futuro é a “falha de mercado” fundamental que explica essa volatilidade (Keynes, 1945; Minsky, 1982; Eatwell e Taylor, 2000). Os mercados dependem, portanto, de mudanças nas opiniões e expectativas que alternam otimismo e pessimismo, devido a mudanças no “apetite de risco”. Seu impacto se amplifica devido ao “contágio” dessas opiniões e expectativas através dos mercados. Estas externalidades constituem outra falha fundamental de mercado, já que pode dar lugar a equilíbrios múltiplos e “profecias que se cumprem por si mesmas”, quando a maioria dos agentes de mercado converge para expectativas unidirecionais.” (CEPAL, idem, 2002, p.61)

Somente com investimentos concentrados na indústria é que o comércio internacional vai recuperar sua força na América Latina e, por isso, não se pode ter um sistema que impeça o planejamento e a intervenção estatal. Porém, a CEPAL não concede ao Estado o *status* de outros tempos. *Globalização e Desenvolvimento* está dividido em duas partes, sendo a primeira uma interpretação histórica e geral do capitalismo global e a segunda parte, um estudo das oportunidades para o desenvolvimento da América Latina enquanto parte integrante do mundo global. Ao que tudo indica “globalização” é um imperativo histórico e superior às forças latino-americanas, enquanto que desenvolvimento pode ter aspecto regional. Por isso, o documento esforça-se na primeira parte em justificar que seria preciso controlar melhor a “irracionalidade” dos mercados com o fortalecimento de instituições supranacionais de gerenciamento, onde os males da crise seriam amenizados na região. Globalização se torna um imperativo supranacional. E, na segunda parte, busca-se apenas encontrar alternativas básicas para a região lidar com os problemas econômicos e sociais que ainda são transtornos para todos os países da América Latina e Caribe.

As atitudes dos Estados nacionais, consideradas por esse documento, restringem-se às estratégias regionais de desenvolvimento, atitudes básicas como investimentos na educação, na produção tecnológica, ou na saúde e infra-estrutura. É neste movimento local

que entraria também o regionalismo aberto. Também os ajustes fiscais dos balanços de pagamentos não são esquecidos e considerados muito importantes para manter a confiança internacional nos países da região. Assim, atribuí-se aos Estados um papel ainda importante na condução do desenvolvimento, porém isso não se dá de forma a controlar o mercado. A importância do Estado está em buscar políticas para incentivar o desenvolvimento da sociedade, criar estruturas redistributivas e de desenvolvimento tecnológico e científico.

“... no âmbito nacional a ação redistributiva do Estado é essencial para garantir a igualdade de oportunidades, no âmbito mundial os esforços nacionais somente frutificarão plenamente se estiverem acompanhados de regras de jogo equitativas e estáveis e de cooperação internacional dirigida a romper as assimetrias básicas que caracterizam a ordem global.” (CEPAL, idem, 2002, p.88)

Contudo, os Estados não podem fazer nada diante das imposições internacionais. Reconhece-se que o mundo adquiriu um nível de abertura financeira e produtiva tal que não há possibilidades alternativas para os países. Reduziu-se drasticamente o poder político dos Estados. O dilema respondido pelo documento é: se há o reconhecimento das falhas do mercado e se há uma limitação da ação do Estado, como atingir o desenvolvimento, já que as duas instituições responsáveis por isso não seriam capazes de realizá-lo? A resposta está na normatização internacional da economia e no fortalecimento das agências multilaterais. O fortalecimento dessas instituições viria acompanhado pelo estabelecimento de regras gerais de circulação de mercadorias e capitais, impedindo que vulnerabilidades abalassem a ordem econômica internacional. O mesmo raciocínio é seguido para as questões ambientais e de direitos humanos. O documento da CEPAL defende uma ordem supranacional pactuada com uma governabilidade internacional fortalecida por instituições supranacionais. A nação circula nas brechas que são disponibilizadas pela ordem internacional e teria como meta tratar de problemas circunscritos à localidade, mas sob os princípios universais estabelecidos.

“A globalização financeira foi mais rápida que a globalização comercial e produtiva, podendo-se argumentar, com razão, que vivemos numa era de hegemonia do financeiro sobre o real (CEPAL, 2001a). Ambos os processos têm como pano de fundo um profundo reordenamento institucional no âmbito mundial, cujo elemento essencial foi a liberalização das transações econômicas internacionais, correntes e de capital. Contudo, as novas regras econômicas globais ainda não são suficientes e exibem claros vazios institucionais.” (CEPAL, Idem, 2002, p.20)

Ao que tudo indica, os fatos foram mais rápidos que as teorias e, com a internacionalização financeira, um outro tipo de ordem internacional vai ser necessária – para que possam ser contidos exageros e falhas, que até este momento prejudicaram regiões como a latino-americana. A liberalização não foi acompanhada por um processo de normatização, o que leva a CEPAL atual a entender que será preciso o estabelecimento de uma ordem global para o sistema financeiro e que os Estados nacionais se sujeitem a isso, de modo que a ação isolada de alguns países represente unicamente seu isolamento econômico e não uma possibilidade alternativa de gerir sua economia.

“A menor capacidade do Estado afeta o papel público na redução dos custos dos processos de ‘destruição criativa’ associados aos acelerados processos de transformação estrutural, e inclusive aumenta as dificuldades para a própria modernização do Estado. Todavia, é pouco realista propor simultaneamente as virtudes da globalização e do desvanecimento do Estado. O papel do Estado social e gerador de externalidades tecnológicas e institucionais é e continuará sendo importante no futuro. Num mundo de riscos globais, a tarefa de substituir a política e o Estado pela economia se torna cada vez menos convincente. Nesse sentido, cabe recordar a categórica advertência de Polanyi (1957) ao analisar o colapso da primeira fase de globalização: se o mercado pretende subordinar a sociedade, terminará por destruir seus próprios princípios.” (CEPAL, Idem, 2002, p.25)

A instabilidade financeira pode afetar inevitavelmente os países da América Latina, porque estes não contam com a estabilidade exigida pelo novo contexto financeiro internacional. A consideração de elementos políticos na realização de políticas de Estado na América Latina, o fantasma do populismo e dos seus “abusos” teria criado um clima tenso entre o mercado e a região que, segundo a CEPAL, só seria possível de resolver com um comportamento austero dos governos locais e uma regulação que amenizasse a instabilidade dos capitais.

“A coexistência da globalização financeira com políticas macroeconômicas nacionais, que ainda são elaboradas em função de interesses e contextos internos, origina não poucas tensões para os países em desenvolvimento. Seus governos estão sujeitos a incertezas geradas pela política macroeconômica dos países desenvolvidos, que não internalizam adequadamente seus efeitos sobre o resto do mundo, e carecem de mecanismos de coordenação eficaz para garantir a sua coexistência global. A isso se acrescentam os problemas próprios do mercado financeiro, em especial a volatilidade e os fenômenos de “contágio”, que golpearam duramente os países da América Latina e do Caribe durante as últimas décadas. Estes fenômenos se referem à incapacidade do mercado para discriminar apropriadamente entre diversos grupos mutuários, fato que conduz, por sua vez, aos efeitos de “manada” no comportamento do mercado financeiro, tanto durante as bonanças como durante as crises. Os países em desenvolvimento enfrentam uma perigosa globalização de volatilidade financeira, com efeitos negativos para o crescimento econômico e a igualdade (French-Davis e Ocampo, 2001; Rodrik, 2001b).” (CEPAL, Idem, 2002, p.25)

Neste sentido, a proposta da CEPAL é clara e recomenda um diagnóstico globalizante – de respeito a direitos universais e instituições que favoreçam normativamente estas considerações, estando elas acima dos Estados nacionais. A intenção, além de definir “bens públicos universais”, ou seja, direitos globais, é controlar e reduzir as assimetrias existentes entre as regiões. Assim, a proposta de uma ordem supranacional passa pela questão do direito e chega aos problemas de distribuição e assimetrias entre os países e regiões. A CEPAL, que tinha uma proposta de planificação nacional para os países da América Latina, agora defende como prioritária uma ordem global universalizante em que são submetidos não apenas os países em desenvolvimento da América Latina como também os países desenvolvidos.

“Evidentemente a provisão de bens públicos não é o único objetivo da agenda internacional. A ela devemos agregar outros dois propósitos complementares: a superação das assimetrias da ordem global, e a formação de uma agenda internacional baseada nos direitos. Estes propósitos poderiam ser incluídos na agenda de provisão de bens públicos, mas isso provocaria confusão porque, em última instância supõe a equitativa distribuição estritamente privados. De fato, o fortalecimento de bens públicos e o papel redistributivo correspondem a funções clássicas mas diferentes do Estado. Por outro lado, a superação das assimetrias internacionais e a agenda social baseada nos direitos respondem a enfoques diferentes: enquanto a primeira esta orientada a corrigir dissiparidades entre países, a segunda tem como destinatários diretos os cidadãos.” (p.101)



Um dos problemas que mais afetaram os países da América Latina é a instabilidade dos fluxos de capitais. A irracionalidade dos mercados e suas falhas tornaram difícil o desenvolvimento da economia latino-americana nos últimos trinta anos, isso teve como consequência um desempenho medíocre das economias latino-americanas nas duas últimas décadas. De certa forma, a saída para esse problema deixa de ser uma questão nacional: é proposta pela CEPAL como uma resposta pactuada no âmbito supranacional. Isso reflete que a indicação nacional de superação do subdesenvolvimento via processo de planificação econômica deduzida nos primeiros anos da criação da CEPAL, não tem mais tanta audiência na entidade. A estratégia internacionalizante ganhou espaço e mostra que ainda se mantêm os limites da ação estatal dentro de círculos sociais e políticos, restringindo a ação intervencionista na economia.

“Os graus de autonomia com que contam as autoridades nacionais para formular uma política anticíclica são, todavia, limitados, devido às restrições impostas pela volatilidade do financiamento internacional. Por este motivo, para ampliar as possibilidades de adoção de políticas macroeconômicas anticíclicas nos países em desenvolvimento, os esforços nacionais... devem ser complementados por uma melhor arquitetura financeira internacional.” (CEPAL, *idem*, 2002, p.158)

Privatizações, câmbio livre, primazia do mercado e formação de um sistema financeiro nacional são recomendações complementares que só surtirão efeito dentro de uma ordem internacional regulada. A inserção da América Latina neste novo sistema internacional é considerada como inevitável pela CEPAL, que se não recomenda a ação interventora do Estado como antes, contudo, reconhece diante das “falhas do mercado”, a necessidade de regulação. Mas, esta regulação extrapola o âmbito econômico, chegando à questão do direito. Também, problemas como meio ambiente, direitos humanos, imigrações, terrorismo, trabalho infantil, exploração da mulher entre outros, são tratados

como temas globais e necessitam de regimentos públicos globais, geridos por agências supranacionais fortalecidas e capazes de lidar normativamente com esses problemas.

## Considerações Finais

Mais importante do que recuperarmos aqui alguns dos elementos fundamentais discutidos neste trabalho, vamos acrescentar um outro debate, realizado por Há-Joon Chang que, sob outra perspectiva, nos parece apresentar argumentos que explicam muitas das inquietações aqui expostas.

Vamos começar definindo o campo conceitual do sugestivo título da obra de Chang: “*Chutando a escada*”. O argumento principal do coreano é que temos uma tendência “humana” em contar a história a partir do presente, fazendo com que o resultado desloque o entendimento adequado do processo. Esta é uma das explicações que Chang atribui ao fato dos países desenvolvidos recomendarem (e cobrarem) procedimentos institucionais e de políticas públicas aos países em desenvolvimento que eles próprios não foram capazes de realizar.

“Um aspecto importante, que surgiu de minha discussão neste capítulo, é o fato de os PADs terem mudado de postura, em suas políticas, de acordo com a posição relativa que passaram a ocupar na luta competitiva internacional. Em parte, isso significa “chutar a escada” deliberadamente, mas também parece decorrer da natural tendência humana a reinterpretar o passado pelo ponto de vista do presente.” (Chang, Há-Joon. *Chutando a escada. A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Editora Unesp, 2003. P. 114)

“Chutar a escada”, uma expressão retirada da obra do economista alemão Friedrich List (1789 – 1846) significa que, depois de alcançado um nível determinado de desenvolvimento, os países “chutam as escadas” que os levaram até lá, para não serem seguidos. O “chutar a escada” às vezes soa na obra como uma ação deliberada e racionalmente planejada e, em outros casos, como uma atitude não proposital resultada de um “erro” de avaliação.

Transferindo esse universo de problemas para o nosso objeto, podemos elaborar a seguinte provocação: em que medida as recomendações dos organismos multilaterais não são formas dos países centrais “chutarem a escada” do desenvolvimento e buscarem uma economia vulnerável? O próprio Chang chama a atenção para esta questão.

“O fato patente é que as “reformas políticas” neoliberais se mostraram incapazes de cumprir a sua grande promessa: o crescimento econômico. Quando da sua implementação, garantiram-nos que, embora essas ‘reformas’ talvez aumentassem a desigualdade a curto prazo e, possivelmente, também a longo prazo, elas gerariam um crescimento mais rápido e, enfim, alcançariam a todos mais efetivamente do que as políticas intervencionistas do imediato pós-guerra. Os dados das últimas duas décadas mostram que só a parte negativa dessa previsão se confirmou. A desigualdade da renda aumentou tal como se previu, mas a prometida aceleração do crescimento não se verificou. Aliás, em comparação com o período de 1960-1980, no qual predominaram as políticas “ruins” o crescimento se desacelerou acentuadamente nas últimas duas décadas, sobretudo nos países em desenvolvimento” (Chang. Há-Joon. Idem, 2003, p.212)

“Todos os países, mas principalmente os países em desenvolvimento, cresceram muito mais rapidamente no período em que aplicavam políticas “ruins”, entre 1960-1980, do que nas duas décadas seguintes, quando passaram a adotar as “boas”. A resposta óbvia para tal paradoxo é reconhecer que as políticas supostamente “boas” nada têm de benefício para os países em desenvolvimento, pelo contrário, na verdade é provável que as políticas “ruins” lhes façam bem quando efetivamente implementadas.” (Chang. Há-Joon. Idem, 2003, p.214)

O argumento central de Chang é: o que os países desenvolvidos chamam de “boas políticas” são processos e instituições que têm efeitos em um estágio já muito avançado de modernidade e que não são adequados para países de industrialização recente porque os deixam excessivamente desprotegidos ou sem instrumentos para induzir o desenvolvimento. E, estes mesmos processos, hoje recomendados, não foram os adotados pelos países enquanto praticavam suas políticas de desenvolvimento. Eram justamente as políticas que hoje são condenadas pelos países centrais (quando são adotadas como práticas nos países em desenvolvimento), mas que tiveram resultados positivos na maior parte dos casos bem sucedidos de desenvolvimento econômico. Tomemos apenas um dos vários aspectos apresentados por Chang: a política de ciência e tecnologia.

“Assim, sendo, o pacote de ‘boas políticas’ atualmente recomendado, que enfatiza os benefícios do livre-comércio e de outras políticas ICT do *laissez-faire*, parece conflitar com a experiência histórica. Com uma ou duas exceções (por exemplo, Holanda e Suíça), os PADs não tiveram o sucesso com base nesse pacote de políticas. As que usaram para chegar ao lugar em que estão hoje – ou seja, as políticas ICT ativistas – são precisamente aqueles que eles mandam os países em desenvolvimento não usarem, por causa de seu efeito negativo sobre o desenvolvimento econômicos.” (Chang, Há-Joon, Idem, 2003, p. 211)

Além disso, o *laissez-faire*, uma lei de propriedade intelectual rígida, as políticas sociais, a participação comercial e financeira, a burocratização são alguns dos aspectos discutidos que mostraram o conflito entre teoria e prática no aspecto das políticas econômicas dos países desenvolvidos. Assim, as perguntas feitas pelo pesquisador são inevitáveis, e sua resposta espantosa:

“Quer dizer que os países desenvolvidos e o *establishment* internacional de políticas de desenvolvimento (EIPD), por eles controlado, recomendam políticas que os beneficiam, mas não os países em desenvolvimento? Haverá algum paralelo entre isso e a pressão exercida pela Grã-Bretanha, no século XIX, em prol do livre-comércio e contra as políticas protecionistas dos Estados Unidos e de outros PADs que estavam tentando avançar por meio delas? Será justo afirmar que o acordo da OMC, que restringe a capacidade dos países em desenvolvimento de por em prática políticas de ICT ativistas, não passa de uma versão moderna, multilateral, dos “tratados desiguais” que a Inglaterra e outros PADs costumavam impor aos países semi-independentes? Em outras palavras, acaso os países desenvolvidos estão “chutando a escada”, pela qual subiram ao topo, para longe do alcance dos países em desenvolvimento? Infelizmente, a resposta a todas essas perguntas é sim.” (Chang, Há-Joon, Idem, 2003, p.211)

Se o estudo de Chang estiver correto, a tentativa da CEPAL em buscar uma alternativa dentro do modelo neoliberal é vã. As conclusões de Chang destoam enormemente da postura da CEPAL da última década e meia.

“A conclusão é que precisamos de uma abordagem da elaboração internacional de uma política de desenvolvimento muito diferente da adotada pelos países desenvolvidos e pelo *establishment* internacional de política de desenvolvimento.” (Chang, Há-Joon, Idem, 2003, p.231)

“Em termos políticos, eu advogaria, antes de tudo, uma mudança radical na condicionalidades vinculadas à ajuda financeira do FMI e do Banco Mundial ou dos governos dos países desenvolvidos. Tais condicionalidades deveriam se apoiar no reconhecimento de que muitas políticas consideradas “ruins” não o são na verdade e de que não pode existir uma política da “melhor prática”, à qual todos devem aderir. Em segundo lugar, é preciso reescrever as regras da OMC e dos outros acordos multilaterais de comércio de modo a permitir um uso mais ativo dos instrumentos de promoção da

indústria nascente (por exemplo, as tarifas e os subsídios).” (Chang, Há-Joon, Idem 2003, p.231)

O que podemos acrescentar neste debate, em que não nos cabe propriamente tomar partido? É que a respeito das observações feitas ao risco de fugas de capitais, Chang se antecipa com o argumento de que para os países com grandes populações e territórios como a China, a Rússia e a Índia, a impossibilidade de exclusão desses lugares pelos investidores externos é pequena, porque seu mercado é considerável. Existem interesses em termos de mercado e de produção que superam as expectativas exclusivamente financeiras e nestes casos, os capitais não estão condicionados a humores, mas à possibilidade de negociar. O que ele não explica é o que farão países como Chile, Paraguai, Guiana, Uruguai etc, diante das vulnerabilidades, já que não contam com os mesmos atrativos quanto os outros em termos de consumo e produção.

“... mesmo que a conformidade com os padrões internacionais de políticas e instituições gere o aumento dos investimentos estrangeiros, na maioria dos países, estes não são o elemento-chave do mecanismo de crescimento. Em outras palavras, para um país, o valor potencial de uma política ou de uma instituição deve ser determinado mais pelo que ela fará para promover o desenvolvimento interno do que pelo que acham os investidores estrangeiros. Este livro demonstra que muitas das instituições hoje promovidas pelos advogados do arcabouço da ‘boa governança’ podem ser desnecessárias aos países em desenvolvimento. Algumas delas (por exemplo, a proteção a certos direitos de propriedade) chegam a ser prejudiciais. Principalmente se se tiver em conta seus custos de instalação e manutenção, o estabelecimento de tais instituições pode, facilmente, ter um impacto geral negativo, ainda que se destine a atrair mais investimentos externos.” (Chang, Há-Joon. Idem, 2003, p. 226)

Encerramos este trabalho com uma distinção entre o conceito de Prebisch de centro/periferia e o trabalho de resgate histórico de Chang. Enquanto o coreano apresenta sua tese sustentada na idéia de que os países hoje desenvolvidos já foram países em desenvolvimento – traçando um tipo de linha evolutiva, ou seja, encontraram dificuldades externas criadas por outros países (que “chutaram a escada”), quando tentavam implementar suas políticas de desenvolvimento, Prebisch percebeu e destacou a relação de

poder entre o centro e a periferia. Para a economia dos países latino-americanos (seja num processo de desenvolvimento, seja numa condição de subordinação), as relações de dependência com os centros são grandes. O preocupante, nesta polarização, é o elemento assimétrico. Assim, se Chang apresenta com primazia a incongruência (nos países desenvolvidos, entre suas teorias e práticas), podemos supor que as relações estabelecidas entre o eixo central e o subordinado não se rompem com a simples tomada de consciência do problema (que já aconteceu há mais de meio século), mas com iniciativas concretas que, segundo Prebisch, ajudariam a reduzir o grau de dependência dos países subdesenvolvidos – preocupação que já foi nitidamente central nos documentos e resoluções da CEPAL, mas que hoje andam ocupando posições periféricas.





## Bibliografia

- Agarwala, A. N. e Singh, S. (org.). *A economia do subdesenvolvimento*. Forense, Rio de Janeiro, 1969. (edição original: Oxford University Press, 1958)
- Almond, G. e Coleman, S. s. (eds.). *A política das áreas em desenvolvimento*, ed. Livraria Freitas Bastos, R.Janeiro, 1969. Introdução.
- Arrighi, Giovanni. *O longo século XX*. São Paulo, Editora Unesp, 1994.
- Ayerbe, Luís Fernando. *Neoliberalismo e Política Externa na América Latina: uma análise a partir da experiência argentina recente*. São Paulo: Fundação Editora da Unesp, 1998.
- Babb, Sara. *Proyecto México: los economistas del nacionalismo al neoliberalismo*. México: Fondo de Cultura Económica, 2003
- Bacha, E. Mendoza, L. Miguel, R. (org.) *Recessão ou crescimento: o FMI e o Banco Mundial na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- Baer, Monica. *O rumo perdido: a crise fiscal e financeira do estado brasileiro*. São Paulo, Paz e Terra, 1993.
- Benakouche, Rabah. *Inflação e crise na economia mundial*. Petrópolis, Editora Vozes, 1981.
- Bergsten, C. F. Cline, W. Williamson, J. *FMI e países em desenvolvimento: políticas e alternativas*. Rio de Janeiro: Nórdica, 1986.
- Bianchi, A. *América Latina: ensayos de interpretación económica*. Santiago do Chile: Universitária, 1969.
- Bielchowsky, Ricardo (org). *Cinquenta anos de pensamento na Cepal* –2 volumes, co-edição Record-Conselho Federal de Economia-Cepal, R.Janeiro/S.Paulo, 2000
- Bitar, Sérgio. “Neoliberalismo versus Neoestruturalismo em América Latina”. In: *Revista de la CEPAL*. n°, 1988.
- Block, Fred. *Los orígenes del desorden económico internacional*, ed. Fondo de Cultura Económica, Mexico, 1980.
- Boron, Atílio, A. *Estado Capitalismo e Democracia na América Latina*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1994.
- Boughton, James M. *Silent Revolution: the International Monetary Fund (1979-1989)*. IMF, 2001.
- Bresser Pereira, Luiz C. (coord). *Populismo econômico: ortodoxia, desenvolvimentismo e populismo na América Latina*. São Paulo: Nobel, 1991.
- Bustelo, Pablo. *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*. Espanha. Editorial síntesis. 1998.
- Cardoso, Eliana e Helwege, Ann. *A Economia da América Latina*. São Paulo, Editora Ática, 1993.
- Cardoso, Fernando Henrique. *As idéias e seu lugar*. Petrópolis: Vozes, 1980.
- Cardoso, Fernando Henrique. *Empresariado Industrial e Desenvolvimento Econômico no Brasil*. São Paulo: Difel, 1964.

- Cardoso, Fernando Henrique e Falleto, Enzo, *Desenvolvimento e Dependência na América Latina: um ensaio de interpretação sociológica*.
- Cardoso, Fernando Henrique e Serra, José. "Las desventuras de la dialéctica de la dependencia". In: *Revista Mexicana de Sociología*. n° extraordinário, 1978.
- Castro, Luiza C. de. *O desenvolvimento guiado por um elemento estrangeiro: as relações do Banco Mundial e os países subdesenvolvidos*. Dissertação de Mestrado (Unicamp), 2004.
- Cerqueira, Bráulio S. *As idéias da CEPAL sobre o protecionismo na América Latina (1949-1964)*. Dissertação de Mestrado (Unicamp), 1999.
- CEPAL. *Globalização e desenvolvimento*. Brasília, CEPAL, 2002.
- CEPAL. *Crescer con Estabilidad: el financiamiento del desarrollo em el nuevo contexto internacional*. Colômbia, Alfaomega, 2001.
- CEPAL. *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. (3 vol.) Colômbia, Alfaomega, 2000
- CEPAL. *Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*. Santiago do Chile. Nações Unidas, 1994.
- CEPAL. *El regionalismo abierto en America Latina y el Caribe: la integracion economica al servicio de la transformacion produtiva com equidad*. Santiago do Chile. Naciones Unidas. 1994.
- CEPAL. *La CEPAL en sus 50 años: notas de un seminario conmemorativo*. Santiago Chile: Nações Unidas/CEPAL, 2000.
- CEPAL. *Manual de proyectos de desarrollo económico*. México. Publicacion de las Naciones Unidas, 1958.
- Chang, Ha-Joon, *Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Fundação Editora da Unesp. 2003.
- Cherensky, I. Chonchol, J. (comp.) *Crise e Transformação dos Regimes Autoritários*. Campinas: Editora Unicamp, 1986.
- Chesnais, François. "Mundialização: o capital financeiro no comando. In: *Outubro, Revista do Instituto de Estudos Socialistas*, 2001, n° 5.
- Coelho, Jaime C. *Economia, Poder e Influência Externa: o Grupo Banco Mundial e as políticas de ajustes estruturais na América Latina nas décadas de 80 e 90*. Tese de Doutorado (Unicamp), 2002.
- Costa, Valeriano Mendes F. "O novo enfoque do Banco Mundial sobre o Estado". In: *Lua Nova, Revista de Cultura e Política*, n° 44, 1998
- Cuervas, Agustín. *O desenvolvimento do capitalismo na América Latina*. São Paulo: global editora, 1983.
- Evans, Alison e Moore, Mick. (eds.) *The Bank, The State & Development: dissecting the 1997 World Development Report*. London: IDS bulletin, 1998.
- Evans, Peter. "O Estado como problema ou solução". In *Lua Nova*, 1993, 28/29
- Evans, Peter. "The eclips of the state? -- reflections on stateness in an era of globalization". *World Politics*, 1997, october, n°50

- Evans, Peter. "Class, State, and Dependence in East Asia: Lessons for Latin Americanists", in Hall, John (ed). *The State: critical concepts*, Routledge, London, 1994.
- Evans, Peter e Gereffi, Gary. "Inversión extranjera y desarrollo dependiente: uma comparación entre Brasil y México". In: *Revista Mexicana de Sociología*. Año XLII, n° 1, 1980.
- Fajnzylber, Fernando. *La industrialización trunca de America Latina*. México, Editora Nueva Imagen, 1983.
- Falletto, Enzo. "La CEPAL y la sociología del desarrollo". *Revista de la CEPAL*, n." 58, abril, 1996.
- Falletto, Enzo. "Los años 60 y el tema de la dependencia". In: *Estudos Avançados*. USP: vol. 12, n° 33, 1998.
- Fernandes, Florestan *Sociedade de Classes e Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1968.
- Foxley, Alejandro. *Experimentos neoliberales em América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 1988.
- Fiori, José Luiz. (org.) *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.
- Frenkel, Roberto. "Reflexiones sobre el financiamiento del desarrollo". In: *Revista de la CEPAL*. n° 74, 2001.
- Furtado, Celso. "Características Gerais da Economia Brasileira". In: *Revista Brasileira de Economia*. Fundação Getúlio Vargas. Ano 4, n° 1, 1950.
- Furtado, Celso. "Formação de capital e desenvolvimento econômico". In: *Revista Brasileira de Economia*. Fundação Getúlio Vargas. Ano 6, n° 3, 1952.
- Furtado, Celso. *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1968.
- Furtado, Celso. *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo. Abril Cultural, 1983.
- Furtado, Celso. *A Fantasia organizada*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.
- Franco, Maria S. C. *Homens livres na sociedade escravocrata*. São Paulo: Unesp Editores, 1997.
- Ground, Richard L. "Los programas ortodoxos de ajuste en América Latina". In: *Revista de la CEPAL*. n° 23, 1984.
- Gudin, E. "O Caso das Nações Subdesenvolvidas". In: *Revista Brasileira de Economia*. FGV: Ano 6, n° 3, 1952.
- Guzman, Gabriel. *El desarrollo latinoamericano y la CEPAL*. Barcelona, Editorial Planeta, 1976.
- Haberler, Gottfried. *Crescimento econômico e estabilidade: uma análise da evolução e das políticas econômicas*. Rio de Janeiro, Zahar Editora. 1976.
- Haberler. "Ciclos Econômicos na Economia Dirigida". In: *Revista Brasileira de Economia*, FGV: ano 4, n° 1, 1950.

- Haggard, Stephan and Webb, Steven. *Voting for reform: democracy, political liberalization and economic adjustment*. Published for the World Bank and Oxford University Press, 1994.
- Hirschman, Albert O. *Política econômica para a América latina*. Rio de Janeiro: Ed. Fundo de Cultura, 1965.
- Hirschman, Albert. *Estratégia do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro: Ed. Fundo de Cultura, 1961.
- Hoselitz, Bert (org.) *Teorias del crecimiento economico*, Mexico, Herrero Hermano, 1964.
- Huntington, Samuel P. *A Terceira Onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo: Editora Ática, 1994.
- Hymer, Stephen. *Empresas Multinacionais: a internacionalização do capital*. Rio de Janeiro: edições graal, 1978.
- Ianni, Octávio. *A Formação do Estado Populista na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975
- Ianni, Octávio. *Sociologia da Sociologia Latino-Americana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.
- Kay, Cristóban. "Um reto para las teorías latinoamericanas de desarrollo y subdesarrollo". In: *Revista Mexicana de Sociología*. nº3, 1989.
- Keynes, J.M. *As conseqüências econômicas da paz*. São Paulo, Imprensa Oficial do Estado, 2002.
- Keynes, J.M. *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. São Paulo. Abril Cultural, 1983.
- Krueger, Anne. *Political Economy of Policy reform in developing countries* – Massachusetts Institute of Technology, 1993.
- Krueger, Anne. "Reformas Orientadas para o Mercado e a Economia Internacional na Década de 90. In: Zini, Álvaro A. (org) *O mercado e o estado no desenvolvimento econômico nos anos 90*. Brasília, IPEA, 1993.
- Kuhn. Thomas. *As estruturas das revoluções científicas*. São Paulo, Editora Perspectiva, 1995.
- Lichtensztein, Samuel e Baer, Mônica. *Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial: estratégias e políticas do poder financeiro*. Editora brasiliense, 1987.
- Lipietz, Alain. *Miragens e Milagres: problemas da industrialização no Terceiro Mundo*. São Paulo: Nobel, 1988.
- Love, Joseph. *A construção do Terceiro Mundo - teorias do subdesenvolvimento na Romênia e no Brasil*, ed. Paz e Terra, 1998
- Love, Joseph. Las fuentes del estructuralismo latinoamericano. In: *Desarrollo Económico*, 1996. Abril-junio, 36, nº 141
- Mandel, Ernest. *O Capitalismo Tardio*. São Paulo. Abril Cultural, 1982.
- Marini, Ruy Mauro. *Dialética da Dependência*. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.
- Marini, Ruy Mauro. *Subdesarrollo y revolución*. México: Siglo XXI editores, 1971.

- Massad, Carlos y Zahler, Roberto. "El proceso de ajuste en los años ochenta: la necesidad de un enfoque global". In: *Revista de la CEPAL*. nº 23, 1984.
- Moraes, Reginaldo C.C. de. *Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai?* São Paulo, Editora Senac, 2001
- Moraes, Reginaldo C.C. de. *Celso Furtado, o subdesenvolvimento e as idéias da CEPAL*. São Paulo, Editora Ática, 1995.
- Moraes, Reginaldo C.C. de. *Planejamento: democracia ou ditadura? Intelectuais e reformas socio-econômicas no pós-guerra*. Tese de doutorado (USP). 1987.
- Muller-Armack. Regime econômico e política econômica. Rio de Janeiro: Edições Tempo brasileiro, 1983.
- Nelson, Joan, *Economic crises and polity choice: the politics of adjustment in the Third World*. New Jersey: Princeton University Press. 1990.
- Nurkse, Hadgar. "Seis Conferências do Professor: Ragnar Nurkse". In: *Revista Brasileira de Economia*. FGV: Ano 5, nº 4, 1951.
- O'Donnell. G. Schmitter, P.C. e Witerhead, L. (orgs) *Transição do regime autoritário: América Latina*. São Paulo: Vertice, 1988.
- ONU. "Relações de troca post-guerra entre países subdesenvolvidos e países industrializados". In: *Revista Brasileira de Economia*. FGV: ano 3, nº3, 1949.
- Paula e Silva, Maitá. *Estado e corporações nos EUA da Era Progressiva: um estudo exploratório*. Dissertação de mestrado (Unicamp), 2004.
- Pinheiro, Paulo S. (coord.) *O Estado Autoritário e Movimentos Populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- Pinto, Anibal. *Política y Desarrollo*. Chile: Editora Universitaria, 1968.
- Pinto, Anibal. Tres ensayos sobre Chile y América Latina. Buenos Aires: ediciones Solar, 1971.
- Prebisch, Raul. "Dependencia, interdependencia y desarrollo". In: *Revista de la CEPAL*. nº 34, 1998.
- Prebisch, Raul. *A crise do desenvolvimento argentino: da frustração ao crescimento vigoroso*. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1987.
- Rodrick, Dani. "Por que hay tanta inseguridad económica en América Latina?" In: *Revista de la CEPAL*. nº 73, 2001.
- Rodriguez, Octávio - *Teoria do Subdesenvolvimento da CEPAL* (Ed. Forense-Universitária, R. Janeiro, 1981),
- Rodriguez, Octavio, Burgeño, Oscar, Hunie, Adela e Pltalluga, Lucía. "Cepal: velhas e novas idéias". In: *Economia e sociedade*, 1995, dez nº 5.
- Rostow, W.W. *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, Cambridge University Press: Cambridge, 1960.
- Sachs, Ignacy. *Capitalismo de Estado e Subdesenvolvimento*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes Ltda. 1969.
- Sainz, Pedro e Calcagno, Alfredo. "En busca de outra modalidad de desarrollo". In: *Revista de la CEPAL*. nº 48, 1992.

- Say, Jean-Baptiste. *Tratado de Economia Política*. São Paulo, Nova Cultural, 1986.
- Seitz, John L. *A política do desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editores, 2003.
- Serra, José (org.) *América Latina: ensaios de interpretação econômica*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- Singer, H.W. "Comércio e Investimentos em Áreas Sub-desenvolvidas". In: *Revista Brasileira de Economia*. FGV: Ano 4, nº 1, 1950.
- Stallings, B. e Peres, W. *Crescimento, Emprego e Eqüidade: o impacto das reformas econômicas na América Latina e Caribe*. 2002. Editora Campus, Rio de Janeiro.
- Stallings, B. (edited). *Global change, regional response: the new international context of development*. 1995, Cambridge University Press.
- Stiglitz, Joseph E. "Mas instrumentos y metas mas amplias para el desarrollo: Hacia el consenso post-washington". *Desarrollo Económico*, 1998, oct-diciembre vol 38, nº 151
- Sunkel, Osvaldo. *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina*, Mexico, Fondo de Cultura Economica, 1994
- Sunkel, Osvaldo. *A América Latina: dívida externa e empobrecimento*. São Paulo L&PM Editores, 1986.
- Sunkel, Osvaldo. e Zuleta, G. "Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los anos noventa". *Revista de la CEPAL*, n." 49) diciembre,/1990.
- Toledo, Caio N. *ISEB, Fábrica de Ideologias*. Campinas, Editora da Unicamp. 1997.
- Toledo, Caio N. *Ideologia do desenvolvimento: análise de uma instituição*. Tese de doutorado (Unesp - Assis), 1973.
- Weffort, Francisco C. *Por que democracia?* São Paulo: brasiliense, 1984.
- Willianson, John. *A economia aberta e a economia mundial*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1988
- World Bank. *O Estado num Mundo em Transformação*, Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial – 1997, Oxford University Press
- Ventura-Dias, V. "La CEPAL y el sistema interamericano". In: *Revista de la CEPAL*, 1998. Numero Extraordinario (269-278).
- Zini, Alberto (org.) *O mercado e o Estado no Desenvolvimento Econômico nos anos 90*. Brasília: IPEA, 1993.